



UNIVERSIDAD DE CUENCA

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

CARRERA DE DERECHO

**“ANÁLISIS DE LA LEY ORGÁNICA PARA EVITAR LA ESPECULACIÓN
SOBRE EL VALOR DE LAS TIERRAS Y FIJACIÓN DE TRIBUTOS Y EL
PRINCIPIO DE NO CONFISCACIÓN”**

Trabajo de investigación previo a la obtención del título de
Abogada de los Tribunales de Justicia de la República y
Licenciada en Ciencias Políticas y Sociales

AUTORA:

MARÍA GABRIELA POLO ABAD.

C.I. 0106593015

DIRECTOR:

DR. MARLON TIBERIO TORRES RODAS.

C.I. 0301504643

Cuenca - Ecuador

2018



RESUMEN

El siguiente trabajo de investigación tiene como objetivo analizar la Ley Orgánica para evitar la especulación sobre el valor de las tierras y fijación de tributos y el Principio de no Confiscación, para ello esta investigación se ha dividido en tres capítulos.

En el primer capítulo estudiaremos los conceptos básicos, antecedentes históricos y normativos, de tal manera que se pueda brindar un marco en el que se comprenda de mejor manera los conceptos que abarca la Ley en cuestión.

En el segundo capítulo examinaremos los Principios del Derecho Tributario reconocidos por la legislación ecuatoriana y el Principio de no Confiscación, para finalmente en el tercer capítulo analizar a profundidad la Ley Orgánica para evitar la especulación sobre el valor de las tierras y fijación de tributos, los motivos de su creación, los objetivos que pretendía cumplir, esto con el propósito de determinar si la ahora ya derogada Ley Orgánica resultaba ser o no confiscatoria.

PALABRAS CLAVE: TRIBUTO, PLUSVALÍA, PRINCIPIO, NO CONFISCACIÓN, ESPECULACIÓN.



ABSTRACT

The following research work aims to analyze the Organic Law to avoid speculation on the value of land and taxation and the principle of non-confiscation, for this investigation has been divided into three chapters.

In the first chapter we will study the basic concepts, historical and normative antecedents, in such a way that a framework can be provided in which the concepts covered by the Law in question are better understood.

In the second chapter we will examine the Principles of Tax Law recognized by the Ecuadorian legislation and the Principle of Non-Confiscation, and finally, in the third chapter, to analyze in depth the Organic Law to avoid speculation on the value of lands and taxation reasons for its creation, the objectives it intended to meet, this with the purpose of determining whether the now repealed Organic Law was or was not confiscatory.

KEY WORDS: TRIBUTE, CAPITAL GAIN, PRINCIPLE, NON-CONFISCATION, SPECULATION.



ÍNDICE

RESUMEN.....	1
ABSTRACT	2
CLÁUSULA DE LICENCIA Y AUTORIZACIÓN PARA PUBLICACIÓN EN EL REPOSITORIO INSTITUCIONAL	7
CLÁUSULA DE PROPIEDAD INTELECTUAL	8
DEDICATORIA.....	9
AGRADECIMIENTOS	10
CAPÍTULO I: ANTECEDENTES HISTÓRICOS, CONCEPTUALES Y NORMATIVOS	13
1.1 EL TRIBUTO.	13
1.1.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL TRIBUTO.	13
1.1.2 CONCEPTO	16
1.1.4 CLASIFICACIÓN	18
1.2 EL IMPUESTO	18
1.2.1 CONCEPTO	18
1.2.2 NATURALEZA JURÍDICA.	20
1.2.3 CLASIFICACIÓN	21



1.3	CONCEPTO DE TASAS.	23
1.4	CONCEPTO DE CONTRIBUCIONES ESPECIALES	24
1.5	CONCEPTO DE RENTA	25
1.6	CONCEPTO DE PLUSVALÍA.	26
1.7	CONCEPTO DE ESPECULACIÓN	27
1.8	CONCEPTO DE CONFISCACIÓN	28
1.9	ANTECEDENTES NORMATIVOS REFERENTES A LA REGULACIÓN DE LA PLUSVALÍA EN EL ECUADOR PREVIO A LA PUBLICACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA PARA EVITAR LA ESPECULACIÓN SOBRE EL VALOR DE LAS TIERRAS Y FIJACIÓN DE TRIBUTOS.	29
1.9.1	EL IMPUESTO A LA PLUSVALÍA SEGÚN LA LEY ORGÁNICA DE RÉGIMEN MUNICIPAL.	29
1.9.2	EL IMPUESTO A LA PLUSVALÍA SEGÚN EL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN.	32
	CAPÍTULO II: PRINCIPIOS DEL DERECHO TRIBUTARIO ECUATORIANO Y EL PRINCIPIO DE NO CONFISCACIÓN	37
2.1	GENERALIDADES	37
2.2	PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DEL DERECHO TRIBUTARIO	38
2.2.1	PRINCIPIO DE GENERALIDAD.	40
2.2.2	PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD.	42



2.2.3 PRINCIPIO DE EFICIENCIA.	42
2.2.4 PRINCIPIO DE SIMPLICIDAD ADMINISTRATIVA	43
2.2.5 PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD.	43
2.2.6 PRINCIPIO DE EQUITAD.	44
2.2.7 PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA.	45
2.2.8 PRINCIPIO DE SUFICIENCIA RECAUDATORIA.	46
2.3 PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN EL CÓDIGO TRIBUTARIO	
ECUATORIANO.	46
2.3.1 PRINCIPIO DE LEGALIDAD.	46
2.3.2 PRINCIPIO DE IGUALDAD.	48
2.3.3 PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD.	48
2.4 EL PRINCIPIO DE NO CONFISCACIÓN.	49
CAPÍTULO III: LEY ORGÁNICA PARA EVITAR LA ESPECULACIÓN SOBRE EL	
VALOR DE LAS TIERRAS Y FIJACIÓN DE TRIBUTOS	53
3.1 MOTIVACIONES QUE FUNDAMENTARON LA CREACIÓN DE LA LEY	
ORGÁNICA PARA EVITAR LA ESPECULACIÓN SOBRE EL VALOR DE LAS	
TIERRAS Y FIJACIÓN DE TRIBUTOS.	53
3.2 ANÁLISIS DEL IMPUESTO SOBRE EL VALOR ESPECULATIVO DEL SUELO	
EN LA TRANSFERENCIA DE BIENES INMUEBLES	61



3.2.1 OBJETO IMPONIBLE.	64
3.2.2 SUJETO ACTIVO	65
3.2.3 SUJETOS PASIVOS.	66
3.2.4 HECHO GENERADOR	67
3.2.5 EXENCIONES	68
3.2.6 DETERMINACIÓN DEL IMPUESTO	69
3.2.7 EJEMPLO DE TRANSFERENCIA SIN GANANCIA EXTRAORDINARIA.	74
3.2.8 EJEMPLO DE TRANSFERENCIA DE DOMINIO CON GANANCIA EXTRAORDINARIA.	77
3.2.9 DISPOSICIONES TRANSITORIAS	78
CONCLUSIONES	82
ANEXOS	90



CLÁUSULA DE LICENCIA Y AUTORIZACIÓN PARA PUBLICACIÓN EN EL REPOSITORIO INSTITUCIONAL

María Gabriela Polo Abad en calidad de autora y titular de los derechos morales y patrimoniales del trabajo de titulación **“ANÁLISIS DE LA LEY ORGÁNICA PARA EVITAR LA ESPECULACIÓN SOBRE EL VALOR DE LAS TIERRAS Y FIJACIÓN DE TRIBUTOS Y EL PRINCIPIO DE NO CONFISCACIÓN”**, de conformidad con el Art. 114 del CÓDIGO ORGÁNICO DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE LOS CONOCIMIENTOS, CREATIVIDAD E INNOVACIÓN reconozco a favor de la Universidad de Cuenca una licencia gratuita, intransferible y no exclusiva para el uso no comercial de la obra, con fines estrictamente académicos.

Asimismo, autorizo a la Universidad de Cuenca para que realice la publicación de este trabajo de titulación en el repositorio institucional, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Cuenca, Junio del 2018.

María Gabriela Polo Abad

C.I: 0106593015



CLÁUSULA DE PROPIEDAD INTELECTUAL

María Gabriela Polo Abad, autora del trabajo de titulación “ANÁLISIS DE LA LEY ORGÁNICA PARA EVITAR LA ESPECULACIÓN SOBRE EL VALOR DE LAS TIERRAS Y FIJACIÓN DE TRIBUTOS Y EL PRINCIPIO DE NO CONFISCACIÓN”, certifico que todas las ideas, opiniones y contenidos expuestos en la presente investigación son de exclusiva responsabilidad de su autora.

Cuenca, Junio del 2018.

María Gabriela Polo Abad

C.I: 0106593015



DEDICATORIA

A mí querida madre Jaqueline le dedico este trabajo de investigación por todo su tiempo, amor y sacrificio, porque con tu hermosa mirada y tus sabias palabras haces que todo sea más fácil.



AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer a quienes siempre me acompañan, a mis padres Juan y Jaqueline, a mi hermana Mónica, a mi tío Teodoro por su inmenso apoyo, a mi mejor amiga Cristina Toral por todo su cariño.

Agradezco al Doctor Tiberio Torres Rodas, Director del siguiente Trabajo de Investigación por su tiempo, paciencia y amabilidad.

A mis amigos y compañeros que estuvieron presentes durante estos años de estudio.



INTRODUCCIÓN

Es deber de los ciudadanos cumplir con los tributos establecidos por la Ley, así lo dispone nuestra Carta Magna en su capítulo noveno al referirse a las responsabilidades de los ecuatorianos, es decir estamos llamados a cumplir con el deber Constitucional de contribuir al sostenimiento del gasto público, el mismo que es invertido en la satisfacción de necesidades sociales y en la prestación de servicios públicos a beneficio de todos.

Con fecha 30 de diciembre de 2016, se publica en el Registro Oficial la Ley Orgánica para evitar la especulación sobre el valor de las tierras y fijación de tributos, Ley que fue aprobada por el Poder Legislativo no solo con fines recaudatorios, pues su principal propósito era, como su nombre lo indica, evitar la especulación sobre el valor del suelo, política pública que pretendía entre otros objetivos: frenar la desigualdad, la redistribución de los recursos y la riqueza y garantizar a todos el acceso a la propiedad, para ello gravaba la ganancia o plusvalía que el legislativo señaló como extraordinaria; recaudación que a propósito beneficiaba a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Por otra parte distintos sectores sociales expresaron su preocupación respecto a esta medida, pues si bien el Estado tiene poder para establecer tributos, éste no puede abusar del contribuyente sometiéndolo a cumplir con una obligación que afecte en gran medida a su patrimonio; al contrario, se entiende que es su deber respetar la propiedad ya que es un derecho fundamental con protección constitucional y por ello existe la necesidad de establecer un límite en cuanto a la intensidad del gravamen.



El Principio de No Confiscación como lo señala el Doctor Rodrigo Patiño Ledesma *“resulta de necesaria invocación, dado que, en todos los estados democráticos se configura como un límite al peso de la carga impositiva que ha de gravar al contribuyente”* (Patiño, 2013, pág.37).

Frente a este panorama surge la siguiente interrogante ¿La Ley Orgánica para evitar la especulación sobre el valor de las tierras y fijación de tributos, (actualmente derogada) resultaba ser confiscatoria, poniendo en riesgo a uno de los principios fundamentales del Derecho Tributario como lo es el Principio de No Confiscación?



CAPÍTULO I: ANTECEDENTES HISTÓRICOS, CONCEPTUALES Y NORMATIVOS

1.1 EL TRIBUTO.

1.1.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL TRIBUTO.

El fundamento de los tributos es sin duda financiar los gastos públicos, y es gracias a estos que el Estado puede cumplir con sus finalidades, por ende podemos afirmar que los tributos son tan antiguos como los grupos sociales organizados, pues han acompañado al hombre desde que se organiza y decide vivir en sociedad. El nacimiento del Estado genera necesidades financieras, es decir que este requiere de recursos económicos suficientes para su supervivencia, para ello los ciudadanos estamos llamados a contribuir con el sostenimiento de las cargas estatales a través del pago de tributos.

El Dr. Rodrigo Patiño en su obra titulada Sistema Tributario Ecuatoriano, explica que desde épocas inmemoriales, en las comunidades primitivas los líderes o gobernantes determinaron la necesidad de contar con recursos para atender las exigencias propias de la sociedad, *“recursos que no podrán tener otra fuente que no fueran las contribuciones de los asociados”* (Patiño Ledesma, 2013, pág. 20).

Héctor Villegas al referirse a las haciendas del mundo antiguo, nos indica que estas mostraban gran heterogeneidad en cuanto a la obtención de recursos, de forma tal que *“las necesidades financieras eran cubiertas mediante prestaciones de los súbditos y de los pueblos vencidos, con rentas patrimoniales y por medio de monopolios estatales”* (Villegas, 2001,



pág. 50). Durante la Edad Media, según Villegas, se desarrolló el sistema de regalías, las mismas que eran contribuciones que se pagaban a favor del rey por concesiones que este realizaba a los señores feudales, como por ejemplo el derecho de utilización del agua, también existían tasas que los súbditos pagaban a los señores feudales para que estos les permitieran utilizar sus tierras, cruzar puentes, circular por ciertas rutas o incluso para que les otorgara permiso para ejercer profesiones o empleos. A pesar de ello la explotación de los bienes del monarca, tales como minas y tierras continúan siendo la fuente primordial de recursos y no el cobro de tributos, por lo cual en esta etapa de la sociedad el tributo no tenía la importancia que hoy la tiene.

En el caso de nuestro país durante la colonización, época en la cual *“se establecieron las bases del régimen colonial a través de la apropiación de tierras, el saqueo de minas y la explotación de la fuerza de trabajo indígena.”* (Paz y Miño, 2015, pág. 58), los conquistadores no sólo se apropiaban de las riquezas de las tierras conquistadas sino que se introdujeron una serie de tributos que tenían que pagar los indígenas a favor de la Corona Española, los más importantes de la época fueron el tributo conocido como “tributo de Indios” y el diezmo, este último era repartido entre la Iglesia y el Estado. *“De manera que es durante la Colonia, cuando surgen los conceptos básicos del sistema tributario, tal como lo entendemos en el presente”* (Paz y Miño, 2015, pág. 60), pues en las culturas aborígenes no existía tal figura.

De acuerdo con Catalina García Vizacaíno (1996) *“con el advenimiento del Estado moderno aparecieron los “tributos” en sentido estricto, esto es, como manifestaciones del poder de imperio estatal.”* (pág.11), pues a medida que estos asumen un mayor número de



roles en el desarrollo social de los pueblos, sus necesidades y exigencias económicas son también crecientes. Los Estados en la actualidad se han convertido en entes reguladores y ejecutores de casi todas las actividades de una sociedad, así pues son de su competencia, la seguridad pública, la educación, salud, vialidad, comercio, electrificación, minería, etc. etc., creándose de esta forma un verdadero ejército de servidores públicos a quienes la sociedad en su conjunto, es decir usted, yo y todos nosotros debemos contribuir para su sustento, de esta suerte, nace la necesidad cada vez más creciente para los Estados y de los gobiernos de crear nuevas formas de obtener ingresos, en este contexto el tributo aparece tal y como lo conocemos.

Podemos decir entonces, que en épocas remotas, afortunadamente ya superadas, la actividad tributaria no se sustentaba en principios, ya que se fijaban, regulaban o creaban tributos en forma despótica, arbitraria, abusiva y desproporcionada, afectando gravemente a quienes estaban obligados a pagarlos, Patiño (2013) nos indica que *“en la antigüedad, el impuesto se constituyó en la expresión social más clara del abuso y de la injusticia”* (pág. 20) provocando de esta forma un enriquecimiento desmedido del las personas vinculadas con el poder, siendo para el autor, la opresión sobre él más débil el común denominador en la relación recaudador- contribuyente.

A medida que la dinámica social ha ido avanzando, el derecho ha evolucionado, y a palabras de Patino este “se humaniza”, transformando y poniendo límites a la potestad tributaria del Estado, pretendiendo de esta forma establecer un sistema tributario justo, en el cual se observe la capacidad contributiva de sus miembros, las necesidades sociales, pero



sobre todo sin atentar contra los derechos fundamentales del individuo, como lo es el derecho a la propiedad.

1.1.2 CONCEPTO.

Para entender las generalidades de la tributación en el Ecuador, es necesario partir de conceptos doctrinarios que rodean a los principales elementos del Derecho Tributario.

En primer lugar, hay que destacar que clásicamente se ha considerado al término “tributo” como la generalidad de todas aquellas prestaciones exigidas por el Estado en ejercicio de su poder de imperio.

Según Martín, citado por Troya (1990) *“Los tributos son definibles como detracciones de parte de la riqueza de los particulares exigidas a su favor por el Estado, mediante leyes dictadas en el ejercicio de su poder tributario con la finalidad de promover el bienestar general”*. (pág. 108).

Para Villegas, citado por Saccone (2002), tributos son *“las prestaciones en dinero que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio en virtud de una ley y para cubrir los gastos que le demanda el cumplimiento de sus fines”* (pág. 232).

En definitiva el tributo es una prestación coactiva exigida por el Estado, que se impone a los ciudadanos en virtud de una ley y cuya finalidad está encaminada a que todos contribuyamos al sostenimiento del gasto público.



1.1.3 FINES.

En cuanto a la finalidad que los tributos deben de cumplir La Constitución de la República del Ecuador (2008) en el artículo 300, inciso segundo señala:

“Art. 300.- (...) La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables”.

Mientras que nuestro Código Tributario (2005) al referirse a los fines que cumplen los tributos establece que son los siguientes:

“Art. 6.- Fines de los tributos.- Los tributos, además de ser medios para recaudar ingresos públicos, servirán como instrumento de política económica general, estimulando la inversión, la reinversión, el ahorro y su destino hacia los fines productivos y de desarrollo nacional; atenderán a las exigencias de estabilidad y progreso sociales y procurarán una mejor distribución de la renta nacional”.

De lo expuesto podemos concluir que el propósito fundamental de los tributos, es la recaudación de los recursos financieros suficientes para que el Estado pueda cumplir con su actividad, sin embargo la tributación no solo está encaminada a alcanzar objetivos meramente fiscales, sino también responde a finalidades extra fiscales pues la actividad tributaria es también instrumento de políticas económicas y sociales.



1.1.4 CLASIFICACIÓN.

Los tributos según Geraldo Ataliba citado por García Vizcaíno (1996), se clasifican en *“tributos vinculados, en los cuales la obligación depende del desempeño de una actuación estatal relativa al obligado, y tributos no vinculados, en los cuales el hecho generador está totalmente desvinculado de cualquier tipo de actuación estatal.”* (pág.47). Podemos establecer que el autor al referirse a los tributos vinculados se entiende que estos comprenden, a las tasas y contribuciones especiales, ya que existe una contraprestación directa del Estado a favor del contribuyente ya sea por la prestación de servicios públicos o por la realización de obras públicas, en tanto que los tributos no vinculados comprende al impuesto, ya que ahí no existe ninguna contraprestación por parte del Estado a favor del contribuyente.

Mientras que para la legislación ecuatoriana los tributos, se clasifican en: impuestos; tasas; y, contribuciones especiales o de mejoras.

1.2 EL IMPUESTO.

1.2.1 CONCEPTO.

Ahora bien, en este punto es pertinente dirigir el enfoque al concepto de impuesto propiamente dicho. Guillermo Cabanellas de Torres (2006), a través de su obra *Diccionario Jurídico Elemental*, define al término “Impuesto” de la siguiente manera:

“Contribución, gravamen, carga o tributo que se ha de pagar, casi siempre en dinero, por las tierras, frutos, mercancías, industrias, actividades mercantiles y



profesiones liberales, para sostener los gastos del Estado y de las restantes corporaciones públicas. También es el gravamen que pesa sobre determinadas transmisiones de bienes, ínter vivos o mortis causa, y por el otorgamiento de ciertos instrumentos públicos” (pág. 190).

Con un contenido inclinado al aspecto económico, Gangemi, citado por Saccone (2002), define al impuesto como:

“la parte de la renta neta de los ciudadanos que pertenece al Estado como factor de producción y de cohesión social, obtenida por éste de forma coactiva, con objeto de cubrir los gastos de producción de los servicios públicos indivisibles, consolidados y políticos y los gastos de servicios públicos especiales, por la parte que, por motivos económicos y extraeconómicos, se considera que deban recaer sobre la comunidad.” (pág. 235).

Para Gastón Jéze citado por García Vizcaíno (1996) el impuesto puede definirse como:

“toda prestación obligatoria, en dinero o en especie, que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, exige, en virtud de ley, sin que se obligue a una contraprestación, respecto del contribuyente, directamente relacionada con dicha prestación. Es decir, hay independencia entre el pago del obligado y toda actividad estatal relativa a éste”. (pág. 67).

Entonces, podemos señalar que el impuesto es una obligación “ex lege”, es decir, es una obligación que nace de la ley, este gravamen se paga a favor del Estado para solventar el



gasto público una vez que se verifique el hecho generador descrito en la norma y que carece de prestación directa a favor del contribuyente.

En nuestro país existen un sin número de impuestos que gravan a la propiedad, la renta, la plusvalía que generan los bienes inmuebles, las actividades económicas, los productos, servicios, etc.

Los impuestos pueden ser nacionales o seccionales, entre los impuestos más importantes encontramos el Impuesto a la Renta, el Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto a los Consumos Especiales (ICE), etc.

1.2.2 NATURALEZA JURÍDICA.

En relación a la naturaleza jurídica del impuesto, Saccone (2002) señala:

“El fundamento jurídico que justifica al impuesto es la sujeción a la potestad tributaria del Estado. En virtud de esa potestad, el Estado exige coactivamente a los ciudadanos su contribución para poder cumplir sus fines, lo cual le requiere realizar gastos”. (pág. 236).

En la misma línea García Vizcaíno (1996) al tratar la naturaleza de los impuestos indica *“los impuestos constituyen obligaciones unilaterales, establecidas coercitivamente por el Estado en virtud de su poder de imperio. Su fundamento jurídico es, pues, la sujeción al poder de imperio del Estado”* (pág. 69).



De lo expuesto se colige que la naturaleza jurídica de los impuestos surge de la voluntad unilateral del Estado en ejercicio de su poder coactivo, así lo vemos reflejado en la Constitución Ecuatoriana (2008) “Art. 301.- *Solo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos*”. (...).

Por otra parte el Código Tributario Ecuatoriano señala, “Art. 3.- *Poder tributario.- Solo por acto legislativo de órgano competente se podrán establecer, modificar o extinguir tributos*”. (...).

En este sentido, se entiende que únicamente el Estado es el que manifiesta la voluntad de imponer un impuesto, de tal manera que al contribuyente le corresponde únicamente acatar la supremacía legal y constitucional del pago de aquellos. De esta forma, el impuesto no se configura como una obligación civil proveniente del acuerdo de voluntades, sino como una carga que el poder legislativo impone con fines públicos.

1.2.3 CLASIFICACIÓN.

En su obra Sistema Tributario Ecuatoriano, el Dr. Rodrigo Patiño Ledesma (2013) clasifica a los impuestos en la siguiente forma:

1.2.3.1 IMPUESTOS DIRECTOS E INDIRECTOS.

Los impuestos en esta clasificación se relacionan siempre con la renta, de tal forma que son impuestos directos cuando el gravamen establece una relación inmediata y perceptible entre el sujeto y la fuente del gravamen, por ejemplo el trabajo, el capital, etc., mientras que



será indirecto, cuando no sea posible encontrar esa relación, cuando no es posible determinar el origen o fuente de los ingresos. El ejemplo clásico de impuesto directo es el Impuesto a la Renta y por otro lado un ejemplo del impuesto indirecto es el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

1.2.3.2 IMPUESTOS PERSONALES Y REALES.

Son impuestos personales los que consideran la capacidad contributiva del sujeto pasivo de tal forma que se garantice su subsistencia y bienestar, en tanto que los reales afectan al hecho imponible sin considerar la condición económica del sujeto pasivo. Por ejemplo el Impuesto a la Renta es un impuesto personal, pues se toma en cuenta la situación del contribuyente como cuando se consideran las cargas familiares que este tiene, mientras que son impuestos reales por ejemplo los impuestos a los consumos.

1.2.3.3 IMPUESTOS GENERALES Y ESPECIALES.

El impuesto es general cuando afecte a todas y cada una de las actividades de los contribuyentes y por ende a la totalidad de sujetos pasivos, por ejemplo el Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto a la Renta; y son especiales cuando la materia imponible es de un tipo específico y concreto, por lo cual la carga impositiva está restringida para aquellos que están incursos en el hecho generador, por ejemplo el Impuesto al consumo de bebidas alcohólicas.



1.2.3.4 IMPUESTOS PROPORCIONALES Y PROGRESIVOS.

Los impuestos proporcionales son aquellos en los cuales se mantiene una relación constante entre el porcentaje o tarifa establecida y la cuantía de la base imponible, de tal forma que son impuestos proporcionales el Impuesto al Valor Agregado (IVA) pues el gravamen siempre será el mismo (12%) para todos los contribuyente, otro ejemplo de esta clase de impuesto es el que se paga por el tabaco y sucedáneos del tabaco equivalente al 150%; y son progresivos cuando la relación es variable, es decir que la tarifa se incrementa a medida que aumenta el monto gravado.

1.3 CONCEPTO DE TASAS.

Empecemos por explicar que algunos autores sostienen que la tasa no debería entrar en la categoría de tributo, sino más bien se debe de hablar de un gasto o un precio que los ciudadanos pagan a cambio de recibir a su favor un servicio público. Sin embargo la tasa es aceptada como un tributo por la doctrina a nivel universal pues está sujeta a los principios generales de la tributación y además su fundamento radica en el poder tributario del Estado.

Según la concepción de Villegas (2001), *“la tasa es un tributo cuyo hecho generador está integrado con una actividad del Estado divisible e inherente a su soberanía, hallándose esa actividad relacionada directamente con el contribuyente”*. (pág. 90).

Benítez Chiriboga (2009), explica:

“La tasa es un tributo cuyo hecho generador está relacionado con una actividad del Estado, inherente a su poder de imperio y que está vinculado con el obligado al



pago, pues el cobro de la tasa corresponde a la concreta, efectiva e individualizada prestación de un servicio relativo al contribuyente”. (pág.9).

Entendemos en este sentido, que las tasas son prestaciones exigidas en virtud de una ley a favor del Estado como contraprestación por la realización de una actividad o la prestación de un servicio público que beneficie de forma directa al obligado. Las tasas pueden ser nacionales como las tasas por servicios portuarios y aduaneros, y municipales como las tasas por servicios de alcantarillado, agua potable, recolección de basura y aseo público, etc.

1.4 CONCEPTO DE CONTRIBUCIONES ESPECIALES.

Al referirse a este tipo de tributo Patiño (2013) señala que las contribuciones especiales son:

“las prestaciones que la ley establece con carácter obligatorio a cargo de aquellas personas naturales o jurídicas que reciben un beneficio particular con motivo de la realización de una obra pública de interés general, con objeto de atender en forma parcial o total el costo de esa obra”. (pág. 271).

Entonces lo que caracteriza a las contribución especiales es que esta es una prestación obligatoria exigida a favor de los municipio, distritos metropolitanos y consejos provinciales, cuando se ha ejecutado una obra pública que favorece a los ciudadanos en su patrimonio, por lo cual el sujeto pasivo de la obligación serán todas aquellas personas que reciban un beneficio en su propiedad a causa de la realización de una obra pública, como por ejemplo



obras de alcantarillado, apertura de vías, pavimentación y repavimentación de calles, construcción de parques, plazas y jardines, etc.

1.5 CONCEPTO DE RENTA.

Al hablar de renta la primera apreciación que tenemos es la de utilidad o beneficio, para comprender mejor lo que significa este término analizaremos diferentes conceptos.

El jurista Rodrigo Patiño Ledesma (2013) propone un concepto de “renta” al expresar lo siguiente:

“La renta se considera como el valor que perciben las personas, sociedades o gobiernos en un periodo de tiempo, derivados del trabajo individual o la propiedad de los factores de producción. Desde el punto de vista económico el concepto de renta está estrechamente vinculado a la producción y a la creación de riqueza en forma de bienes y servicios que son cuantificables monetariamente. Las rentas personales se miden por salarios, intereses, beneficios, dividendos de las sociedades, utilidades que se acumulan si retienen bajo la forma de reservas o beneficios no distribuidos, los ingresos gubernamentales provienen de la propiedad de los recursos naturales”. (pág. 152).

Sobre este tema Benítez Chiriboga (2009), opina *“El Derecho Tributario recoge al término renta en su acepción económica. Así, se la puede conceptuar como el beneficio o producto que genera un bien o el ejercicio de una actividad”.* (pág.110).



Guillermo Cabanellas (1968), define a la renta como *“Ingreso regular que produce un trabajo, una propiedad u otro derecho, una inversión de capital, dinero o privilegio. Utilidad, fruto, rendimiento o provecho de alguna cosa”*. (pág. 678).

La Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno (LORTI), en el artículo 2 del cuerpo normativo define a la renta de la siguiente manera:

“Art. 2.- Concepto de renta.- Para efectos de este impuesto se considera renta:

1.- Los ingresos de fuente ecuatoriana obtenidos a título gratuito o a título oneroso provenientes del trabajo, del capital o de ambas fuentes, consistentes en dinero, especies o servicios; y

2.- Los ingresos obtenidos en el exterior por personas naturales domiciliadas en el país o por sociedades nacionales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 98 de esta Ley”.

Entonces, el ordenamiento jurídico ecuatoriano en materia tributaria considera como renta, en esencia, a todo ingreso que incrementa el patrimonio. Es evidentemente una noción muy amplia la que plantea la Ley, pues no considera únicamente los ingresos periódicos, sino también ingresos ocasionales como plusvalías, donaciones, herencias, etc.

1.6 CONCEPTO DE PLUSVALÍA.

En términos simples podemos definir a la plusvalía como el aumento del precio o valor de una cosa.



La plusvalía dentro del ámbito de la economía política, según Karl Marx, es la parte del valor generado por el trabajo que se apropia el capitalista o dueño de los medios de producción; es decir es la diferencia entre la totalidad del valor generado por el trabajador menos lo que este recibe como salario. Esta apropiación que según Marx, es ilegítima e injusta ya que se basa en la explotación al trabajador, es la base del capitalismo, plusvalía que en términos contables se llama utilidad o ganancia.

Como nuestro objetivo es estudiar el impuesto que grava a la plusvalía en la transferencia de inmuebles utilizaremos el concepto que nos dan Dorantes Chávez & Gómez Marin (2014), ellos indican que la plusvalía *“es el aumento del valor inicial de un bien mueble o inmueble originado por actos o actividades ajenos al propio bien; es decir, al crearse motivos externos, circunstanciales, casuales o accidentales”*. (pág. 147).

Entonces, entenderemos como plusvalía al incremento del valor de un bien inmueble, como consecuencia de motivos ajenos a la voluntad del propietario, como por ejemplo la ejecución de obras públicas.

1.7 CONCEPTO DE ESPECULACIÓN.

Este concepto es fundamental para nuestro estudio ya que la ley que analizaremos en este trabajo buscaba eliminar la especulación en el valor del suelo, para ello es necesario entender que es especular.

En la obra *Léxico Jurídico Tributario* los autores Patiño Ledesma & Pozo Illingworth (2012), describen a la especulación de la siguiente manera:



“En economía es objetivo el conjunto de operaciones comerciales o financieras que tiene por la obtención de un beneficio económico, basado en las fluctuaciones de los precios. (...). Peyorativamente se dice de afán de lucro inmediato con perjuicio al consumidor, es una actividad ilícita cuando tiene como finalidad provocar una escasez en el mercado o crear una situación de inseguridad o incertidumbre”. (pág. 148).

1.8 CONCEPTO DE CONFISCACIÓN.

Según el Diccionario de Derecho Usual, Cabanellas (1968) la confiscación es la *“Adjudicación que se hace al Estado, Tesoro Público o Fisco de los bienes de propiedad privada, generalmente de algún reo”*. (pág. 468).

Esta definición nos da la idea que la confiscación es una pena o sanción que se impone por la ejecución de un delito o infracción de tal forma que los bienes del reo pasan a ser parte de la hacienda pública.

La Constitución Ecuatoriana (2008) al referirse a la propiedad es clara en determinar que se prohíbe toda forma de confiscación.



1.9 ANTECEDENTES NORMATIVOS REFERENTES A LA REGULACIÓN DE LA PLUSVALÍA EN EL ECUADOR PREVIO A LA PUBLICACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA PARA EVITAR LA ESPECULACIÓN SOBRE EL VALOR DE LAS TIERRAS Y FIJACIÓN DE TRIBUTOS.

Empecemos por explicar que este impuesto es un impuesto de carácter directo que grava a la plusvalía, entendiéndose como está a toda ganancia o incremento del valor de un bien inmueble de naturaleza urbana cuando se obtiene por la transmisión de la propiedad de dicho bien ya sea por compraventa, donación, herencia, etc.

Rodrigo Patiño Ledesma, al referirse al Impuesto a la Plusvalía, dice lo siguiente: “*Se entiende en el ámbito de los tributos municipales, la plusvalía como el incremento de valor generado y obtenido sobre un bien o derecho cuando se realiza una transmisión en la propiedad de estos*”. (pág. 264).

1.9.1 EL IMPUESTO A LA PLUSVALÍA SEGÚN LA LEY ORGÁNICA DE RÉGIMEN MUNICIPAL.

Previamente a que entrara en vigencia la Ley Orgánica para evitar la especulación sobre el valor de las tierras y fijación de tributos (actualmente derogada), y antes de que exista el COOTAD; en el Ecuador, el impuesto a la plusvalía se regulaba en la derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal, que en el Título VI, Capítulo VIII, trata sobre el Impuesto a las Utilidades en la Compraventa de Predios Urbanos y Plusvalía de los Mismos, de esta forma se disponía lo siguiente:



Art. 368.- Establécese el impuesto del diez por ciento sobre las utilidades que provengan de la venta de inmuebles urbanos.

Sin embargo, si un contribuyente sujeto al pago del impuesto a la renta tuviere mayor derecho a deducción por esos conceptos del que efectivamente haya podido obtener en la liquidación de este tributo, podrá pedir que la diferencia que no haya alcanzado a deducirse en la liquidación correspondiente del impuesto a la renta, se tenga en cuenta para el pago del impuesto establecido en este artículo.

Art. 369.- Para el cálculo del impuesto determinado en el artículo anterior, las municipalidades deducirán de las utilidades los valores pagados por concepto de contribuciones especiales de mejoras.

Art. 370.- Son sujetos de la obligación tributaria a la que se refiere este capítulo, los que como dueños de los predios los vendieren obteniendo la utilidad imponible y por consiguiente real, los adquirentes hasta el valor principal del impuesto que no se hubiere pagado al momento en que se efectuó la venta. El comprador que estuviere en el caso de pagar el impuesto que debe el vendedor, tendrá derecho a requerir a la municipalidad que inicie la coactiva para el pago del impuesto por él satisfecho y le sea reintegrado el valor correspondiente. No habrá lugar al ejercicio de este derecho si quien pagó el impuesto hubiere aceptado contractualmente esa obligación.

Para los casos de transferencia de dominio el impuesto gravará solidariamente a las partes contratantes o a todos los herederos o sucesores en el derecho, cuando se trate de herencias, legados o donaciones.



En caso de duda u obscuridad en la determinación del sujeto pasivo de la obligación, se estará a lo que dispone el Código Tributario.

Art. 371.- Además de las deducciones que hayan de efectuarse por mejoras, costos de adquisición y otros elementos deducibles conforme a lo que se establezca en el respectivo reglamento se deducirá:

a) El cinco por ciento de las utilidades líquidas por cada año que haya transcurrido a partir del segundo de la adquisición hasta la venta sin que en ningún caso el impuesto al que se refiere este capítulo pueda cobrarse una vez transcurridos veinte años a partir de la adquisición; y,

b) La desvalorización de la moneda, según informe al respecto del Banco Central.

Art. 372.- Los notarios no podrán otorgar las escrituras de venta de las propiedades inmuebles a las que se refiere este capítulo, sin la presentación del recibo de pago del impuesto, otorgado por la respectiva tesorería municipal o la autorización de la misma.

El quebrantamiento de la norma que establece el artículo anterior será sancionado en la forma prevista en el Art. 354.

Art. 373.- Al tratarse de la plusvalía por obras de infraestructura, el impuesto será satisfecho por los dueños de los predios beneficiados, o en su caso por los usufructuarios, fideicomisarios o sucesores en el derecho al tratarse de herencias, legados o donaciones conforme a las ordenanzas respectivas.



Nos hemos permitido hacer esta transcripción de estos seis artículos de la Ley de Régimen Municipal, ya que con ligerísimos cambios se la recoge en forma casi textual en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

1.9.2 EL IMPUESTO A LA PLUSVALÍA SEGÚN EL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establece el marco legal que regula el Impuesto a las Utilidades en la Transferencia de Predios Urbanos y Plusvalía de los Mismos, el cual se encuentra en la Sección Décimo Primera. Este Impuesto se encuentra regulado desde el artículo 556 al 561, a continuación su análisis:

Partiremos por determinar el hecho generador o hecho imponible de este impuesto, a este elemento fundamental de la relación jurídica tributaria la podemos definir como el hecho jurídico previamente tipificado en la ley, cuya realización determina el nacimiento de una obligación tributaria.

El Código Tributario Ecuatoriano (2005) define al hecho generador de la siguiente manera:

“Art. 16.- Hecho generador.- Se entiende por hecho generador al presupuesto establecido por la ley para configurar cada tributo”.



Entonces, podemos establecer que en este caso en específico el hecho generador es la ganancia que resulta del incremento de valor que experimenta un bien urbano por la transferencia de su dominio.

Para mejor entender la estructura de este Impuesto es fundamental establecer los sujetos que integran esta relación jurídico-tributaria.

En primer lugar nos referiremos del sujeto activo, a este lo podemos definir como el acreedor de la obligación tributaria, es preciso recalcar que el sujeto activo siempre será un ente estatal y en el caso del Impuesto a las Utilidades en la Transferencia de Predios Urbanos y Plusvalía de los Mismos, el sujeto activo son los Municipios o Distritos Metropolitanos.

El sujeto pasivo entendido como este a la persona natural o jurídica que está obligada al cumplimiento de la prestación tributaria, esta descrito en el artículo 558 del COOTAD.

“Art. 558.- Sujetos pasivos.- Son sujetos de la obligación tributaria a la que se refiere este capítulo, los que como dueños de los predios, los vendieren obteniendo la utilidad imponible y por consiguiente real, los adquirentes hasta el valor principal del impuesto que no se hubiere pagado al momento en que se efectuó la venta.

El comprador que estuviere en el caso de pagar el impuesto que debe el vendedor, tendrá derecho a requerir a la municipalidad que inicie la coactiva para el pago del impuesto por él satisfecho y le sea reintegrado el valor correspondiente. No habrá lugar al ejercicio de este derecho si quien pagó el impuesto hubiere aceptado contractualmente esa obligación.



Para los casos de transferencia de dominio el impuesto gravará solidariamente a las partes contratantes o a todos los herederos o sucesores en el derecho, cuando se trate de herencias, legados o donaciones.

En caso de duda u oscuridad en la determinación del sujeto pasivo de la obligación, se estará a lo que dispone el Código Tributario”.

En cuanto a la tarifa señalada para este impuesto el COOTAD establece lo siguiente:

“Art. 556.- Impuesto por utilidades y plusvalía.- Se establece el impuesto del diez por ciento (10%) sobre las utilidades y plusvalía que provengan de la transferencia de inmuebles urbanos, porcentaje que se podrá modificar mediante ordenanza.

Sin embargo, si un contribuyente sujeto al pago del impuesto a la renta tuviere mayor derecho a deducción por esos conceptos del que efectivamente haya podido obtener en la liquidación de ese tributo, podrá pedir que la diferencia que no haya alcanzado a deducirse en la liquidación correspondiente del impuesto a la renta, se tenga en cuenta para el pago del impuesto establecido en este artículo”.

Para lo referente a deducciones el COOTAD señala las siguientes:

“Art. 557.- Deducciones.- Para el cálculo del impuesto determinado en el artículo anterior, las municipalidades deducirán de las utilidades los valores pagados por concepto de contribuciones especiales de mejoras y concesión onerosa de derechos”.

“Art. 559.- Deducciones adicionales.- Además de las deducciones que hayan de efectuarse por mejoras y costos de adquisición, en el caso de donaciones será el



avalúo de la propiedad en la época de adquisición, y otros elementos deducibles conforme a lo que se establezca en el respectivo reglamento, se deducirá:

- a) El cinco por ciento (5%) de las utilidades líquidas por cada año que haya transcurrido a partir del momento de la adquisición hasta la venta, sin que en ningún caso, el impuesto al que se refiere esta sección pueda cobrarse una vez transcurrido veinte años a partir de la adquisición; y,*
- b) La desvalorización de la moneda, según informe al respecto del Banco Central”.*

La Ley señala además la prohibición de los notarios de otorgar escrituras sin verificar primero el pago del Impuesto, estableciéndose sanciones a este funcionario en caso de su incumplimiento, así lo podemos observar en el siguiente artículo:

“Art. 560.- Prohibición para notarios.- Los notarios no podrán otorgar las escrituras de venta de las propiedades inmuebles a las que se refiere este capítulo, sin la presentación del recibo de pago del impuesto, otorgado por la respectiva tesorería municipal o la autorización de la misma.

Los notarios que contravinieren lo establecido en el artículo anterior, serán responsables solidariamente del pago del impuesto con los deudores directos de la obligación tributaria y serán sancionados con una multa igual al cien por ciento del monto del tributo que se hubiere dejado de cobrar. Aún cuando se efectúe la cabal recaudación del impuesto, serán sancionados con multa que fluctúe entre el veinticinco por ciento (25%) y el ciento veinticinco por ciento (125%) de la



remuneración mensual mínima unificada del trabajador privado en general según la gravedad de la infracción”.

Por último, la ley al referirse a las obras de infraestructura realizadas por el sector público que generen plusvalía establece lo siguiente:

“Art. 561.- Plusvalía por obras de infraestructura.- Las inversiones, programas y proyectos realizados por el sector público que generen plusvalía, deberán ser consideradas en la revalorización bianual del valor catastral de los inmuebles. Al tratarse de la plusvalía por obras de infraestructura, el impuesto será satisfecho por los dueños de los predios beneficiados, o en su defecto por los usufructuarios, fideicomisarios o sucesores en el derecho, al tratarse de herencias, legados o donaciones conforme a las ordenanzas respectivas”.



CAPÍTULO II: PRINCIPIOS DEL DERECHO TRIBUTARIO ECUATORIANO Y EL PRINCIPIO DE NO CONFISCACIÓN.

2.1 GENERALIDADES.

Partamos indicando que el Estado requiere que todos aportemos a su sostenimiento, para que de esta manera se puedan llevar a cabo sus múltiples funciones y para que pueda ofrecer los servicios públicos de los cuales todos nos beneficiamos, para ello los ciudadanos pagamos tributos, los mismos que son una de las fuentes primordiales de recursos económicos que tienen los Estados.

Recordando lo explicado en el capítulo anterior, sabemos que el sistema tributario en la antigüedad era un sistema injusto en el cual reinaba la arbitrariedad y el abuso, frente a este panorama los Estados modernos deciden limitar el poder estatal y garantizar los derechos de las personas, para ello se establecen principios que determinan los límites a ser respetados por el poder de imperio del Estado y que además establecen las pautas por las cuales se debe desarrollar el sistema tributario y a la cual deben adaptar su actuación las autoridades.

Para el régimen tributario los principios son de fundamental importancia, pues estos existen entre otras cosas para limitar el poder estatal, es decir lo que se pretende es controlar el poder que tiene el Estado al momento de crear, modificar o extinguir tributos, protegiendo así al contribuyente de un posible abuso por parte del Estado en el ejercicio de su potestad



tributaria. En nuestro país dichos principios se encuentran recogidos tanto en la Constitución como en el Código Tributario.

Antes de empezar a estudiar a detalle los principios que integran el Régimen Tributario ecuatoriano es indispensable entender su significado, el Diccionario de la Real Academia Española (2001) define a la palabra “principio” de la siguiente forma “*base, origen, razón fundamental sobre la cual se procede discurriendo en cualquier materia. Causa, origen de algo*” (pág. 1244), mientras que según el Diccionario Jurídico Elemental de Guillermo Cabanellas de Torres (2006) debemos de entender por principio a la “(...) *Razón, fundamento, origen.*”, “*Máxima, norma, guía*”. (pág. 305).

Por lo expuesto, entenderemos entonces a los principios como las razones lógicas, fundamentos o bases sobre los cuales toda ciencia se levanta o sustenta; como no puede ser de otra manera, el Derecho también se encuentra sustentado en principios. A los principios del derecho los podemos describir como los valores, ideas o conceptos que inspiran o que sirven de guía para la creación, modificación, interpretación y extinción de las normas jurídicas, pero también son límites a la subjetividad y arbitrariedad, ya que en los Estados modernos, los principios del Derecho Tributario surgen como directrices o límite al poder de los gobernantes.

2.2 PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DEL DERECHO TRIBUTARIO.

Todas las ramas del Derecho encuentran su fundamento en La Constitución, de Igual manera el Derecho Tributario debe recoger los principios reconocidos en la Norma Suprema y al ser la Constitución la norma jerárquicamente superior todo el conjunto de disposiciones



legales que regulan la tributación debe desenvolverse acogiendo los principios tributarios consagrados en la misma.

Antes de señalar los principios que regulan el régimen tributario en nuestro país y que se encuentran consagrados en la actual Constitución, es conveniente echar un vistazo al pasado para apreciar su evolución. En la Constitución Política inmediata anterior, es decir en la de 1998, se establecía lo siguiente:

“Art. 256.- El régimen tributario se regulará por los principios básicos de igualdad, proporcionalidad y generalidad. Los tributos, además de ser medios para la obtención de recursos presupuestarios, servirán como instrumento de política económica general.

Las leyes tributarias estimularán la inversión, la reinversión el ahorro y su empleo para el desarrollo nacional. Procurarán una justa distribución de las rentas y de la riqueza entre todos los habitantes del país”.

Como podemos observar, la Constitución Política del Ecuador del año 1998 únicamente señalaba como principios constitucionales que rigen la tributación del país a los principios de igualdad, proporcionalidad y generalidad.

Ahora bien, veamos lo que la actual Norma Suprema establece, la Constitución ecuatoriana (2008) en el título VI, capítulo cuarto, sección quinta respecto al Régimen tributario establece lo siguiente:



“Art. 300.- El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos.

La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables”.

Es de esta forma, que con la entrada en vigencia de la Constitución de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial Nro. 449 con fecha 20 de octubre de 2008, se introducen en el país una serie de importantes cambios referentes a los principios sobre los cuales se regula el régimen tributario, así podemos observar, que se incluyen principios como el de eficiencia, simplicidad administrativa, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria.

A continuación analizaremos cada uno de los principios establecidos en el artículo 300 de la Constitución de Montecristi.

2.2.1 PRINCIPIO DE GENERALIDAD.

Comencemos por recordar que los ciudadanos tenemos la obligación de contribuir al sostenimiento de las cargas públicas, por lo cual todos estamos sometidos al poder tributario del Estado lo que implica que no pueden haber privilegios ni exoneraciones pues las leyes tributarias son generales y abstractas, y a decir del autor Luis Humberto Delgadillo (2004) *“La generalidad se refiere a que todos los individuos debemos pagar impuestos, por lo que*



nadie puede estar exento de esta obligación.” (pág.69), es decir es inaceptable que se impongan tributos a un grupo y se excluya otro pues estos deben regir para toda la población.

Sin embargo la misma ley señala excepciones que responden a situaciones especiales que pueden ser de carácter económico, con el objetivo de incentivar y fomentar ciertas actividades, así por ejemplo la Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana para la Reconstrucción y Reactivación de las Zonas Afectadas por el Terremoto de 16 de abril de 2016, en el Capítulo II al referirse a los incentivos para las zonas afectadas establece que las nuevas inversiones productivas que se ejecuten en las provincia de Manabí y en las circunscripciones afectadas de la provincia de Esmeraldas, estarán exoneradas del pago del Impuesto a la Renta durante cinco años, esto con el propósito de reactivar la economía de las zonas afectadas por el desastre natural.

Pero estas situaciones especiales también pueden ser de carácter social, en este caso la finalidad es alcanzar la justicia social, de tal manera que los grupos vulnerables de la sociedad, como por ejemplo las personas que sufran de discapacidad se vean favorecidos ya sea porque estén exentas de pagar tributos o porque al pagarlos sean beneficiarios de descuentos.

Considero que estas situaciones especiales en las que se hacen exenciones o rebajas en el pago de tributos, tampoco rompe el principio de generalidad, por el contrario, lo reafirma, puesto las exenciones o rebajas corren por igual para todas las personas naturales o jurídicas involucradas.



2.2.2 PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD.

Este principio está íntimamente relacionado con la capacidad económica del contribuyente y además pretende la efectiva redistribución de la renta y la riqueza.

Para Fernando Pérez Royo (2012) *“Se entiende por progresividad aquella característica de un sistema tributario según la cual a medida que aumenta la riqueza de cada sujeto, aumenta la contribución en proporción superior al incremento de riqueza”* (pág. 72).

Es decir, que según este principio se trata de que aquellos que tengan más contribuyan en proporción superior a aquellos que tienen menos, por ende las cargas tributarias deben ser distribuidas entre las personas según su capacidad contributiva, un ejemplo claro de su aplicación es el Impuesto a la Renta ya que este se gradúa en función de la riqueza o de la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

Cabe recalcar que la progresividad en nuestro sistema tributario es una característica de ciertos tributos y no de todos, pues tributos como los indirectos, entre estos el Impuesto al Valor Agregado (IVA) no se encuentran regulados atendiendo a este principio.

2.2.3 PRINCIPIO DE EFICIENCIA.

Este principio, tiene que ver con el ámbito administrativo, y hace referencia a la relación existente entre los ingresos tributarios obtenidos y los recursos utilizados para conseguirlos,



pues se pretende que el Estado obtenga los mejores resultados por concepto de recaudación de tributos, es decir que los beneficios económicos sean mayores al menor costo posible.

2.2.4 PRINCIPIO DE SIMPLICIDAD ADMINISTRATIVA.

Este principio al igual que el principio de eficiencia se vincula con la gestión de la administración tributaria, y lo que busca es que los organismos recaudadores estén dotados de las herramientas necesarias para que la recaudación de tributos sea lo más simple y ágil posible, se trata de que se eliminen todas las solemnidades y los múltiples papeleos al momento de realizar trámites tributarios para que de esta forma sea mucho más fácil para el contribuyente cumplir con sus obligaciones tributarias.

2.2.5 PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD.

Este es un principio del Derecho en general, pues las Ley rigen para lo venidero, no tiene efecto retroactivo, es decir que la intención del legislador es determinar que la Ley tiene vida jurídica a partir de su promulgación en el registro oficial, fecha desde la cual surtirá efectos, pretendiendo así resguardar la seguridad jurídica.

Este principio, es recogido en el Código Tributario, pues el Art. 3 establece: “(...) No se dictarán leyes tributarias con efecto retroactivo en perjuicio de los contribuyentes”, y posteriormente lo vemos reflejado en el Art. 11 del mismo cuerpo legal, cuando se refiere a la vigencia de la ley tributaria.

“Art. 11.- Vigencia de la ley.- La leyes tributarias, sus reglamentos y las circulares de carácter general, regirán en todo el territorio nacional, en sus aguas y espacio



aéreo jurisdiccional o en una parte de ellos, desde el día siguiente al de su publicación en el Registro Oficial, salvo que establezcan fechas especiales de vigencia posteriores a esa publicación.

Sin embargo, las normas que se refieran a tributos cuya determinación o liquidación deban realizarse por períodos anuales, como acto meramente declarativo, se aplicarán desde el primer día del siguiente año calendario, y, desde el primer día del mes siguiente, cuando se trate de periodos menores”.

Así, podemos apreciar que la irretroactividad se encuentra estrechamente relacionada con el principio de legalidad, en el cual “nullum tributum sine lege”, pues comprendemos que todo tributo tiene que estar establecido en una ley y que además, que esta ley se haya establecido con anterioridad a los hechos considerados como imponibles, pese a ello en materia tributaria, este principio tiene su excepción en el ámbito Penal Tributario, ya que se aplican con efecto retroactivo las disposiciones legales que contengan sanciones más benignas que las anteriores.

2.2.6 PRINCIPIO DE EQUIDAD.

Entenderemos a la equidad como sinónimo de justicia, ya que si bien todos estamos obligados a contribuir al sostenimiento del Estado, las cargas tributarias deben de ser repartidas de forma equitativa tomando en consideración la capacidad económica de los contribuyentes, Delgadillo (2004) al referirse a este principio establece que “*la equidad significa la aplicación de la justicia a casos concretos, la cual se obtiene tratando igual a los iguales y en forma desigual a los que no se encuentran en igualdad de circunstancias.*” (pág.



72). Es por esta razón que el ordenamiento tributario debe de tomar en cuenta la situación de los sujetos pasivos en relación a su capacidad de pago.

2.2.7 PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA.

Existen dos corrientes respecto al significado de este principio, la primera sostiene que la “transparencia” es una garantía constitucional del Derecho Tributario a partir de la cual se establece el derecho que tenemos todos a acceder a la información pública, en este caso sobre los montos recaudados, los gastos que se realizan, en que se emplea los dineros públicos provenientes del contribuyente, etc. Es decir que la población tenga conocimiento sobre cómo se desarrolla la actividad tributaria y a la vez pueda ejercer control a la actuación de las autoridades del sector público.

Mientras que la segunda corriente interpreta a este principio como la obligatoriedad del legislador de establecer normas tributarias claras y precisas para que el contribuyente pueda entenderlas sin dificultad.

Considero que estas dos corriente no son excluyentes, por el contrario, el cabal cumplimiento del principio de transparencia supone la concurrencia de ambas, es decir, las normas tributarias deben ser claras y precisas entendibles con facilidad y al mismo tiempo que el contribuyente pueda conocer el destino de los tributos.



2.2.8 PRINCIPIO DE SUFICIENCIA RECAUDATORIA.

La finalidad primordial de los tributos es por su puesto la recaudación de recursos económicos para financiar el gasto público, pero es evidente que dichos recursos deben de ser suficientes para que el Estado pueda subsistir.

El principio de suficiencia recaudatoria, nos indica la necesidad de un sistema tributario que garantice una adecuada recaudación de tributos que permitan proporcionar al Estado los recursos suficientes para que este pueda cumplir con sus finalidades.

2.3 PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN EL CÓDIGO TRIBUTARIO ECUATORIANO.

El Código Tributario Ecuatoriano en cuanto a sus principios señala:

“Art. 5.- Principios Tributarios.- El régimen tributario se regirá por los principios de legalidad, generalidad, igualdad, proporcionalidad e irretroactividad”.

2.3.1 PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

Este principio es uno de los pilares fundamentales del Derecho Tributario, según el cual no se puede exigir un tributo sin que la ley previamente lo haya establecido, así lo indica el aforismo jurídico “nullum tributum sine lege” o “no taxation without representation”, es decir no hay tributo sin ley previa que lo establezca, García Belsunce citado por Héctor Villegas (2001) al hablar del principio de legalidad indica que:



“constituye una garantía esencial en el derecho constitucional tributario, en cuya virtud se requiere que todo tributo sea sancionado por una ley, entendida ésta como la disposición que emana del órgano constitucional que tiene la potestad legislativa conforme a los procedimientos establecidos por la Constitución para la sanción de las leyes, y que contiene una norma jurídica”. (pág. 190).

Por ende, se entiende que se excluye la posibilidad que las regulaciones en materia tributaria provengan de fuentes distintas a la Ley y del órgano estatal con potestad de legislar, la finalidad que cumple este principio es imponer un límite al poder estatal evitando que las autoridades actúen de manera arbitraria garantizando al contribuyente su seguridad jurídica frente al Estado.

Es verdad que nuestra Carta Magna no lo establece de manera expresa como principio, pero sin embargo lo podemos observar plasmado en el Art. 301 de la Constitución que establece lo siguiente:

“Art. 301.- Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrán establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Solo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley”.

Frente a lo expuesto podemos decir que el principio de legalidad supone que un impuesto, una tasa o una contribución especial, no puedan existir si éstos no se encuentran establecidos en la Ley, pues la Ley es la máxima expresión de la voluntad popular ejercida a través de sus



representantes lo cual genera en la población seguridad y certeza, pues la actividad tributaria se desarrolla con la existencia de normas jurídicas claras lo cual implica que las autoridades deben actuar conforme a lo establecido en la Ley.

2.3.2 PRINCIPIO DE IGUALDAD.

En el Ecuador por Principio Constitucional y legal todos somos iguales ante la Ley, y además todos gozamos de los mismos derechos y obligaciones, por lo cual este principio en materia tributaria implica como lo señala Benítez (2009) *“un trato equitativo a todos los sujetos pasivos, en igualdad de condiciones, sin beneficios o gravámenes en función de raza, color, sexo, idioma, religión, filiación política, origen social, posición económica (...), etc.”* (pág. 20).

A pesar de lo expuesto es menester reconocer que para que el sistema tributario sea justo este debe otorgar un trato igual para los iguales y desigual para los desiguales.

2.3.3 PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD.

La capacidad contributiva del sujeto pasivo es fundamental para este principio, pues, establece que la distribución de las cargas fiscales debe estar en correspondencia y proporción con la capacidad económica del contribuyente ya que de esta manera se garantiza que el tributo sea justo. Luis Humberto Delgadillo en su obra Principios de Derecho Tributario (2004) al hablar de la proporcionalidad expresa lo siguiente:

“La proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica,



debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Conforme a este principio, los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos”. (pág. 73).

Lo que el autor plantea es que en base a este principio el contribuyente que tenga más recursos económicos pague un monto superior, mientras que el contribuyente que tenga menores recursos paguen un monto inferior, de tal forma que el propósito de este principio es lograr una igualdad de sacrificios entre los contribuyentes.

2.4 EL PRINCIPIO DE NO CONFISCACIÓN.

El Principio de no confiscación o no confiscatoriedad surge en los Estados modernos como un límite a la carga impositiva, en pos de garantizar un sistema tributario justo, Patiño Ledesma (2013) señala que *“Este principio se instituye como uno de los fundamentos constitucionales de justicia y de deber ser de la tributación”* (pág.37), su razón radica en tutelar el derecho de propiedad evitando que la prestación tributaria sea exagerada y cause gran afección al patrimonio del contribuyente.

Ramón Valdés Costa (1996) establece que *“la No Confiscación es una prohibición destinada a evitar una imposición excesiva, superior a las posibilidades del sujeto pasivo de contribuir a las cargas públicas, sin afectar su derecho a la subsistencia digna”* (pág. 130).



El autor destaca entonces, la indudable relación que este principio guarda con la capacidad económica del sujeto pasivo, al respecto el Dr. Rodrigo Patiño Ledesma se pronuncia de la siguiente manera:

“La doctrina tributaria desde sus orígenes ha explicado que el acatamiento del deber de prestación que tiene el ciudadano frente al Estado, debe estar supeditado a su capacidad económica, pues, para que el reparto de las cargas tributarias sea justa, todos deben contribuir de acuerdo con esa capacidad, que está sustentada en los principios de igualdad, proporcionalidad y generalidad, como elementos necesarios para que el tributo pueda resultar eficaz, legítimo y no tenga alcance confiscatorio, cuestión que, en la mayoría, por no decirlo en todas las legislaciones del mundo, constituye el límite en el que se desenvuelve un sistema tributario justo, al evitar que se imponga una carga tal al contribuyente que le impida o dificulte seriamente mantener su patrimonio o beneficiarse con él o con el fruto de su trabajo, por lo que jurídicamente el deber de tributar se concreta únicamente en función de la capacidad, como medida que sustente la prestación atribuida al contribuyente”. (pág. 26).

Por lo cual, a la capacidad económica la podemos considerar como el criterio básico y central que debe ser tomando en cuenta al momento de repartir la carga tributaria.

Si bien el principio de no confiscación no existe dentro de nuestra legislación tributaria, la Constitución ecuatoriana garantiza el derecho que tenemos todos los ciudadanos a la propiedad, y es claro en establecer que *“Se prohíbe toda forma de confiscación”* (Art. 323).



Por ende a pesar de que la no confiscación no se encuentre expresamente señalada como un principio de la tributación en el Ecuador, debemos entender que, la propiedad es un derecho con protección constitucional por lo tanto ningún tributo puede afectar gravemente al patrimonio del contribuyente.

Ahora bien, al ser este principio difícil de perfilar, por el alcance del mismo, podemos señalar que no hay uniformidad en los criterios para determinar si un tributo es o no confiscatorio, al respecto Carlos Salmon Alvear (2011) plantea lo siguiente:

“Doctrinal y jurisprudencialmente se ha definido la confiscatoriedad de dos maneras: una cuantitativa, y es cuando se supera un determinado monto en la tarifa de un impuesto; mientras que a confiscatoriedad cualitativa es cuando sin haber expresamente una tarifa tope, la aplicabilidad del tributo ocasiona la afectación sensible y grave de la propiedad o renta del contribuyente”. (pág. 89)

Hernández Berenguel y Vida Henderson, citado por Villegas (2001), sostienen que:

“existe confiscatoriedad tributaria cuando el Estado se apropia de los bienes de los contribuyentes, al aplicar una disposición tributaria en la cual el monto llega a extremos insoportables por lo exagerado de su quantum, desbordando así la capacidad contributiva de la persona, y vulnerando por esa vía indirecta la propiedad privada” (pág. 209).

Rodrigo Patiño Ledesma, indica que no es posible que en la Ley se pueda establecer un límite fijo y con carácter de absoluto que instituya la medida de lo que debe ser entendido



como confiscatorio, el autor señala que es mejor considerarlo como un concepto jurídico y que debe ser analizado en cada caso teniendo en consideración la clase de tributo y las circunstancias de quienes estén obligados a sufragarlos, no obstante establece que:

“es posible afirmar con carácter general, que se transgrede el principio de no confiscación de los tributos cada vez que este excede el límite que razonablemente puede admitirse como justificado en un régimen en el que se ha garantizado constitucionalmente el derecho subjetivo a la propiedad (...)”. (pág. 38)

Concluimos, señalando que puede ser complicado establecer el límite para saber si un tributo es o no confiscatorio, sin embargo, es preciso resaltar la importancia del principio de no confiscación, pues si bien todos debemos aportar al Estado para su sostenimiento, esto no es pretexto para que el Estado pueda imponer tributos que afecten irremediablemente al patrimonio del contribuyente, es por ello que el sistema tributario debe de estar diseñado tomando en consideración la capacidad contributiva del sujeto pasivo, y además garantizar que los gravámenes no sean confiscatorios, es decir, que no absorban todo o parte sustancial de la renta o de la propiedad del ciudadano, impidiéndole la posibilidad de ahorrar, de invertir y privándole de la posibilidad de disfrutar los frutos de su patrimonio.



CAPÍTULO III: LEY ORGÁNICA PARA EVITAR LA ESPECULACIÓN SOBRE EL VALOR DE LAS TIERRAS Y FIJACIÓN DE TRIBUTOS

3.1 MOTIVACIONES QUE FUNDAMENTARON LA CREACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA PARA EVITAR LA ESPECULACIÓN SOBRE EL VALOR DE LAS TIERRAS Y FIJACIÓN DE TRIBUTOS.

La Ley Orgánica para evitar la especulación sobre el valor de las tierras y fijación de tributos, nace como una iniciativa del ejecutivo, proyecto que fue enviado con carácter de urgente en materia económica a la Asamblea Nacional el 01 de diciembre de 2016, mediante oficio No. T.6659-SGJ-16-690., en la exposición de motivos se señala como necesidad y obligación del Estado planificar el desarrollo nacional y la erradicación de la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos a través de políticas económicas, tributarias y fiscales; es decir se hace referencia a uno de los deberes primordiales del Estado establecidos en la Constitución de la República (2008), en el artículo 3, numeral 5 “*Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir.*”.

A continuación, en la exposición de motivos, se mencionan las razones por las cuales es necesaria la creación de la Ley Orgánica para evitar la especulación sobre el valor de las tierras y fijación de tributos, destacando que:



“Históricamente, reducidos segmentos de la sociedad han obtenido ganancias extraordinarias ilegítimas provenientes de la especulación en la tenencia de bienes inmuebles. Asimismo, de forma generalizada, los propietarios de los bienes inmuebles han ido aprovechando el incremento de los precios de los bienes inmuebles, ocasionado entre otras cosas por la intervención del Estado a través de diferentes obras”. (Presidencia de la República del Ecuador , 2016, pág. 2).

Del texto antes citado, entendemos la imperiosa necesidad de erradicar la especulación sobre el valor de las tierras, actividades que realizan ciertos ciudadanos para obtener de esta forma ganancias extraordinarias, las mismas que a criterio del ejecutivo son ilegítimas, al respecto la Constitución (2008) Art. 376, establece *“(...) Se prohíbe la obtención de beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo, en particular por el cambio de uso, de rústico a urbano o de público a privado.”*

Seguidamente, el documento explica que el Estado frente a esta situación se ve gravemente afectado, *“pues se encuentra imposibilitado de recuperar parte de las inversiones que ha realizado retardando la ejecución de las obras y programas indispensables para el desarrollo local”* (Presidencia de la República del Ecuador , 2016, pág. 2), inversiones que se realizaron en obras públicas y que según el ejecutivo ayudaron en el encarecimiento de los inmuebles.

El Proyecto de Ley presentado por el entonces presidente de la República del Ecuador, Eco. Rafael Correa Delgado, así como los informes de primer y segundo debate realizados por la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización,



Competencia y Organización del Territorio, coinciden en señalar que los objetivos de la Ley Orgánica para evitar la especulación sobre el valor de las tierras y fijación de tributos son:

1. Dotar a los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos de herramientas necesarias para controlar la especulación y la inflación del precio de la tierra.
2. Implementar mecanismos de captura de plusvalía, recuperando así parte de los beneficios generados por la ejecución de obras públicas, fortaleciendo de esta forma la autonomía financiera de los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos.
3. Dictar regulaciones para el establecimiento de los ingresos en la actividad minera.

Los rubros recaudados por concepto de plusvalía serían destinados a los Gobiernos Autónomos Descentralizados por lo que la Ley Orgánica para evitar la especulación sobre el valor de las tierras y fijación de tributos buscaba fortalecer su autonomía financiera, cumpliendo así con lo dispuesto en la Constitución (2008) Art. 270.- *“Los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad.”*

En el Informe de primer debate del Proyecto de la Ley que es materia de estudio en el presente trabajo de investigación, se hace una exposición detallada de los motivos que incentivaron al legislador ecuatoriano a expedir la actualmente derogada Ley, argumentos que también se ratifican en el segundo Informe, entre estos argumentos se destacan:



Se hace una interesante reflexión sobre la importancia del suelo en la vida y desarrollo de los pueblos, se considera que el suelo es un bien limitado, que no se puede ampliar o crear, así se dice:

“El suelo es el espacio en el cual se desenvuelven las actividades de los seres humanos, sin el cual no se podría concebir la vida, en él no solo se encuentran los recursos necesarios para la alimentación y la vivienda, sino para su desarrollo cultural y espiritual” (Asamblea Nacional de la República del Ecuador, 2016, pág. 4).

Al ser el suelo de tanta importancia para el hombre y siendo además este un recurso limitado, la determinación de su valor tendrá como factor trascendental la demanda de los mismos, el Informe cita al Economísta Sanderson, para él esta situación se debe a la naturaleza de la tierra, la cual se caracteriza por una oferta inelástica *“lo que implica que de aumentar la demanda por la tierra no se puede incrementar la oferta; el dueño de la tierra será el que determine su precio en base a la demanda existente”* (Asamblea Nacional de la República del Ecuador, 2016, pág.5).

En el informe de nuestra referencia, se esgrime también los conceptos vertidos por Sabtini, quien tiene una concepción interesante de las características del suelo y las consecuencias que generan, el autor señala:

“el suelo es un bien especial y tiene tres características diferenciales frente a otros, ya que no es fácil sustituir un lote con otro, no se puede reproducir, como consecuencia se genera un efecto de competencia monopólica que le permite al



propietario retener el suelo hasta que su valor se incremente” (Asamblea Nacional de la República del Ecuador, 2016, pág. 5).

Estas tan especiales características del suelo, lo convierten en un medio propicio para que se produzca su acaparamiento y especulación, haciendo que el precio del suelo se incremente por una cada vez más creciente demanda. Pero además, considera la Comisión, que el precio del suelo se incrementa por factores externos, como por ejemplo por decisiones públicas como el cambio del uso del suelo, cambio de rústicos a urbanos; y, por la ejecución de obras públicas sean locales o nacionales, gracias a las cuales según el informe, pueden cuadruplicar el valor de su venta sin que el propietario haya realizado ninguna intervención. Esto ocasiona exclusión y marginación hacia las personas de escasos recursos ya que con el constante incremento en el valor del suelo estos se ven obligados a buscar predios que en muchos de los casos están ubicados en zonas de riesgo y sin la infraestructura física necesaria.

El informe, entre otras cuestiones resalta la normativa constitucional acerca del papel estatal en el control del mercado, pues con la Constitución (2008) *“el Ecuador inauguró un nuevo modelo de desarrollo económico que se caracteriza por colocar al ser humano y a la naturaleza en una posición privilegiada frente a las fuerzas del mercado.”* (Asamblea Nacional de la República del Ecuador, 2016, pág. 25). Así lo establece el artículo 283 de la Constitución de la República del Ecuador.

Art. 283.- El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la



producción y reproducción de la condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir. (...).

De tal forma que la Carta Magna le concede al Estado mayor participación en la regulación y control en las transacciones e intercambios económicos, con miras a evitar las distorsiones del mercado y así garantizar su transparencia y eficiencia.

La Constitución de Montecristi además reconoce el derecho de los ciudadanos a tener una vivienda digna, es por ello que el informe de primer debate advierte sobre la obligación del Estado *“de elaborar, implementar y evaluar políticas, planes y programas de hábitat y acceso universal a la vivienda; mejorar la vivienda precaria; y, desarrollar planes y programas de financiamiento para vivienda de interés social.”* (Asamblea Nacional de la República del Ecuador, 2016, pág. 25). Esto conforme lo dispuesto en el artículo 30 de la Constitución (2008) *“Las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica”*.

Además el informe señala que la Ley puede subordinar el derecho a la propiedad al interés social y hace referencia a la Declaración de Vancouver sobre los asentamientos humanos, en la cual se determina lo siguiente:

“El suelo es uno de los elementos fundamentales de los asentamientos humanos. Cada Estado tiene el derecho de adoptar las medidas necesarias para mantener el control público sobre el uso, posesión transferencia o limitaciones del suelo. Cada Estado tiene el derecho para planificar y regular el uso del suelo (...) Dichas medidas deben asegurar el logro de los objetivos para la reforma social y económica de cada



país, de acuerdo con su sistema nacional de tenencia de tierras y su legislación”.

(Asamblea Nacional de la República del Ecuador, 2016, pág. 6).

En concordancia con la Declaración de Vancouver, el informe señala a la competencia municipal de uso y gestión de suelo como una de las principales herramientas del Estado para lograr una regulación y control del suelo que limite el derecho a la propiedad y reduzca a la vez las imperfecciones del mercado inmobiliario. Es así que los municipios determinan aspectos como el lote mínimo, los usos permitidos, la altura de las construcciones, elementos que influyen en el precio del suelo, determinando también herramientas de gestión para garantizar el acceso a la vivienda social, dentro de esta se encuentran los mecanismos de captura de plusvalía.

A propósito de la recuperación de plusvalía, el informe de primer debate establece que uno de los instrumentos más efectivos para el control de la especulación del suelo y del incremento de su valor de venta, consiste en la participación del Estado en la plusvalía, el legislativo señala que esa plusvalía se debe gracias a su accionar, ya que este constituye la principal fuente que genera los incrementos en el valor del suelo, es por esta razón que el Estado debe recuperar parte de esas ganancias, beneficios no ganados por el esfuerzo del propietario, y redistribuirlos a la sociedad. Otra cuestión que el legislador afirma es que *“en el caso de un impuesto que recaiga sobre las rentas excesivas en la transferencia de bienes inmuebles su efecto haría reducir su valor de venta, permitiendo un mayor acceso a vivienda de personas de escasos recursos”*. (Asamblea Nacional de la República del Ecuador, 2016, pág. 8).



En este sentido, el informe señala la razón de ser de la recuperación de plusvalía al indicar lo siguiente:

“Queda claro que la recuperación de la plusvalía se fundamenta en que los incrementos en el valor del suelo no son consecuencia del esfuerzo de los propietarios del suelo, sino resultado de acciones que provienen directamente de la acción de las entidades públicas o del desarrollo urbano en general (que indirectamente se produce por las actuaciones del Estado). La plusvalía constituye los incrementos producidos en el valor del suelo fruto de la actuación del Estado y del desarrollo urbano en general, de ahí que su aprovechamiento debe ser compartido con la comunidad.” (Asamblea Nacional de la República del Ecuador, 2016, pág. 8).

Con respecto a esta afirmación de considerar, que la única razón por la que se incrementa el valor del suelo, es por la intervención del Estado ya sea de forma directa o indirecta, considero que es errada, pues se ignora por completo la iniciativa particular que puede generar un plusvalor a los bienes inmuebles, obras particulares como por ejemplo, fabricas, centros de educación particular, centros de recreación, urbanizaciones privadas, centros deportivos, etc. etc.

En resumen, tanto el ejecutivo como el legislativo han creído conveniente establecer un desincentivo de carácter tributario, en miras a mitigar los excesos en el mercado inmobiliario, es decir se trata de erradicar las prácticas especulativas realizadas por los dueños de inmuebles que produzcan incrementos injustificados en el valor del suelo, y esto según el informe de segundo debate:



“fomentará el acceso a la vivienda a las personas de escasos recursos, evitando que por su falta de recursos económicos sean marginados a ocupar suelo precario, es decir aquel que no cuenta con los servicios necesarios para garantizar una vida digna, o que se encuentra en zonas de riesgo” (Asamblea Nacional de la República del Ecuador, 2016, pág. 4).

Esta Ley establecía la creación de un nuevo impuesto que gravaba la ganancia extraordinaria en la transferencia de bienes inmuebles, a pesar que de previamente ya existía el Impuesto a las Utilidades en la Transferencia de Predios Urbanos y Plusvalía de los mismos, es decir, ya existía un impuesto que grava a la plusvalía. Acerca de este proyecto podemos decir que fue objeto de muchas críticas y discusión pues se sostenía que este tiene carácter confiscatorio, además sectores como el de la construcción expresaron su malestar ya que consideraban que la creación del Impuesto sobre el valor especulativo del suelo significaría un duro golpe para el sector inmobiliario, a pesar de ello la Ley Orgánica para evitar la especulación sobre el valor de las tierras y fijación de tributos, más conocida como Ley de Plusvalía fue aprobada por la Asamblea Nacional con 79 votos a favor, 27 en contra y 1 abstención, entrando en vigencia por su publicación en el Registro Oficial Nro. 913, el 30 de diciembre del año 2016.

3.2 ANÁLISIS DEL IMPUESTO SOBRE EL VALOR ESPECULATIVO DEL SUELO EN LA TRANSFERENCIA DE BIENES INMUEBLES.

La Ley Orgánica para evitar la especulación sobre el valor de las tierras y fijación de tributos, reformaba al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y



Descentralización (COOTAD), No obstante que el principal objeto de nuestro estudio es el Art. 4, con la que, a continuación del Art. 561 del COOTAD se agregaba la Sección Décimo Segunda titulada “Impuesto sobre el valor especulativo del suelo en la transferencia de bienes inmuebles”, es necesario comentar sobre los tres primeros artículos de la Ley que reformaba los artículos 197 y 526 del COOTAD, a fin de procurar una plena eficacia en la aplicación del impuesto sobre el valor especulativo del suelo en las transferencias de bienes inmuebles, así en el Art. 1, se reformaba el Art. 197 del COOTAD, determinando que *“Para la ponderación del criterio de esfuerzo fiscal se contará con el informe previo de la Administración Tributaria Nacional, quien establecerá los parámetros que se deben considerar para determinar dicho esfuerzo”*.

En el Art. 2 se sustituía el Art. 526 del COOTAD, por un nuevo que determinaba obligaciones para notarios, registradores de la propiedad, entidades del sistema financiero y de cualquier otra entidad pública o privada, de remitir a la entidad responsable de la administración de datos públicos y a las oficinas encargadas de la formación de los catastros, el registro completo de las transferencias totales o parciales de predios, particiones, adjudicaciones por remate. Igualmente se establecía la obligación para los notarios, de exigir, previa a la celebración de la escritura, la presentación del pago del impuesto predial del año anterior.

Por último, en el Art. 3 de la Ley, se establecía la obligación para los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos de actualizar los avalúos de los predios a su cargo, a un valor comprendido entre el setenta y el cien por ciento del valor del avalúo comercial solicitado por la institución financiera para el otorgamiento de créditos o el



precio real de venta que consta en la escritura cuando se hubiera producido una hipoteca o venta de un inmueble, siendo obligación de los registradores de la propiedad exigir la presentación del certificado de actualización del avalúo del predio por dichos valores.

Evidentemente, el cabal cumplimiento de estas normas, permitía a los Gobiernos Autónomos Municipales y Metropolitanos, contar con avalúos catastrales actualizados y ajustados a los precios comerciales de los inmuebles en sus respectivos cantones, necesaria exigencia que permitía un correcto cálculo del monto del impuesto que debe pagarse en cada transferencia.

En la legislación ecuatoriana, el monto del avalúo catastral de cada predio, sirve de sustento básico para el cálculo de una serie de impuestos, tales como impuesto al predio, que se paga anualmente, impuesto de alcabalas, que se paga igualmente en las transferencias de dominio, impuesto a las herencias, legado y donaciones y el impuesto a la plusvalía como lo analizaremos posteriormente: Siendo esto así, resulta indispensable contar con catastros actualizados y acordes a la realidad, en los que conste diferenciados el precio del predio como tal y de las construcciones o edificaciones que se hayan levantado.

Como ya se dejó indicado, en el Art. 4 de la Ley, a continuación del Art. 561 del COOTAD, se agregaba la Sección Décima Segunda, que en sus dieciocho artículos cambiaba por completo al Impuesto que gravaba a la Plusvalía que se obtiene en la transferencia de un bien inmueble en el Ecuador.

A continuación, su análisis.



3.2.1 OBJETO IMPONIBLE.

El objeto imponible, es decir la masa gravable con el impuesto, constituía la ganancia extraordinaria en la transferencia de bienes inmuebles, el mismo artículo señalaba que también se gravaba el aporte de bienes inmuebles a fideicomisos o a sociedades, que tengan como fin último la actividad económica de promoción inmobiliaria y construcción de bienes inmuebles para su comercialización, de igual manera estaban gravadas con este impuesto, aquellas transferencias que bajo cualquier mecanismo se realicen con fines elusivos o evasivos, incluso a través de aportes de bienes inmuebles a fideicomisos o a sociedades que, sin tener como actividad principal la promoción inmobiliaria y construcción de bienes inmuebles para su comercialización, en la práctica realicen dichas actividades sobre el inmueble aportado. En tales casos era responsable solidario quien recibió el respectivo aporte. (Art. 561.1). Por concepto, este impuesto gravaba la ganancia extraordinaria que se obtenía en la transferencia de dominio de inmuebles, esta es la regla general, pero además gravaba también los aportes de inmuebles que se hacían a fideicomisos o sociedades que tengan como fin la comercialización de inmuebles, entonces, si el propietario de un predio, aportaba como capital para la creación de una compañía que tiene como objeto social la industria del calzado, no pagaba plusvalía; pero, por el contrario si la empresa o compañía tenía por objeto social la compraventa de inmuebles o construcción y venta de viviendas, entonces esta transferencia si está gravada.



3.2.2 SUJETO ACTIVO.

El sujeto activo de este impuesto eran los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales o Metropolitanos, por la ganancia extraordinaria generada en su respectiva circunscripción territorial y, subsidiariamente, la autoridad tributaria nacional. (Art.561.2).

Una de las novedades de la Ley, es que esta obligaba a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos a actualizar los avalúos de los predios a su cargo, lo cual era positivo pues estos deben reflejar su valor real. De no cumplir, la Ley establecía responsabilidad administrativa y civil de la siguiente forma:

“Las autoridades competentes tendrán responsabilidad civil pecuniaria directa por los valores dejados de recaudar por concepto del impuesto predial urbano y rural como consecuencia de la falta de actualización de los avalúos catastrales a su cargo o cualquier otro perjuicio que se pudo haber generado a los ciudadanos de su circunscripción por dicha omisión. Estas responsabilidades serán determinadas, calculadas y cobradas, a favor del gobierno autónomo descentralizado municipal o metropolitano que sufrió el perjuicio, por la Contraloría General del Estado, quien podrá solicitar apoyo de otras instituciones públicas relacionadas con la materia.

De igual manera, se considerará como falta administrativa grave si las autoridades competentes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales o Metropolitanos no cumplen con la elaboración, tecnificación y desarrollo de los catastros de los predios, así como con la actualización del catastro nacional integrado georreferenciado, conforme lo dispone la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial,



Uso y Gestión de Suelo, y constituirá causal de destitución de sus cargos, determinada por la Contraloría General del Estado, previo informe de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. La sanción será ejecutada conforme a lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, sin perjuicio de las sanciones pecuniarias establecidas en el artículo 109 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo”. (Art. 561.18).

Además los Gobiernos Autónomos Descentralizados ya sean Municipales o Metropolitanos eran los administradores y responsables de la liquidación y recaudación de este impuesto, en caso de no ejercer su función determinadora, lo ejercería subsidiariamente en cualquier momento dentro de los plazos de caducidad, el Servicio de Rentas Internas, en virtud de los principios de colaboración y complementariedad. (Art. 561.16).

Al Ser los Gobiernos Autónomos Descentralizados quienes eran beneficiados de la totalidad de la recaudación, estos estaban obligados a destinar estos recursos a la construcción de vivienda de interés social y prioritario o a la infraestructura integral de saneamiento ambiental, en especial al mejoramiento de los servicios básicos de alcantarillado y agua potable. Sin embargo, en los casos en los cuales la administración tributaria nacional ejerciera su facultad determinadora, se destinaba a la Cuenta Única del Tesoro, el monto correspondiente al 20% de recargo por el ejercicio de dicha facultad. (Art.561.17).

3.2.3 SUJETOS PASIVOS.

Los sujetos pasivos, en calidad de contribuyentes, eran las personas naturales, sucesiones indivisas y las sociedades, en los términos establecidos en la Ley de Régimen Tributario



Interno, que transfieran bienes inmuebles. (Art. 561.3) Los contribuyentes, es decir quienes debían satisfacer el pago del impuesto, eran las personas naturales, es decir cualquier ser humano que haya obtenido una ganancia extraordinaria en la transferencia de un bien inmueble; igual obligación la tenían sociedades, fundaciones, corporaciones, es decir las personas jurídicas; igual obligación la tenían las sucesiones indivisas, es decir las transferencias de dominio de los bienes inmuebles del causante, que se hagan hasta antes de la partición y adjudicación de los bienes hereditarios entre sus herederos.

3.2.4 HECHO GENERADOR.

Como ya se dejó indicado en líneas anteriores, el objeto imponible del impuesto era la GANANCIA EXTRAORDINARIA obtenida en la transferencia de inmuebles, en cambio el hecho generador del impuesto era la transferencia de dominio de bienes inmuebles rurales o urbanos, a cualquier título, que genere una ganancia extraordinaria. (Art.561.4).

Si bien el texto legal expresaba que el hecho generador era la transferencia de dominio de inmuebles a cualquier título, por el texto de otros pasajes de la misma ley, se puede concluir que las transferencias gravadas eran únicamente las hechas a título oneroso, quedando por consiguiente excluidas las que se hacen a título gratuito, esto naturalmente es así por la naturaleza misma del objeto imponible del impuesto que es la ganancia extraordinaria, mientras que en las transferencias a título gratuito, como por ejemplo en la donación no hay ganancia.

Conforme lo establecía la Ley Orgánica para evitar la especulación sobre el valor de las tierras y fijación de tributos:



“no son objeto de este impuesto, las transferencias de dominio de bienes inmuebles por:

- a) Sucesiones por causa de muerte;*
- b) Donaciones;*
- c) Rifas o sorteos; o,*
- d) Remates o ventas realizadas judicialmente o por instituciones del Estado.*

Tampoco eran objeto de este impuesto, por no constituir transferencia, las adjudicaciones de bienes inmuebles producto de los gananciales de la sociedad conyugal o de bienes, y las ocasionadas por el reparto del haber de una sociedad de comercio.

En caso de venta de bienes inmuebles, que fueron adquiridos por cualquiera de las formas establecidas en los literales precedentes, se considerará como base de cálculo, el valor catastral del bien vigente a la fecha en la que se produjo el acto correspondiente o el valor declarado para efectos del cálculo del impuesto a herencias, legados y donaciones, el que sea mayor”. (Art. 561.11).

3.2.5 EXENCIONES.

En cuanto a las exenciones la Ley establecía lo siguiente:

“Están exentas del impuesto sobre el valor especulativo del suelo en la transferencia de bienes inmuebles las operaciones realizadas por:



- a) *El Estado, sus instituciones y las empresas públicas reguladas por la Ley Orgánica de Empresas Públicas;*
- b) *Los estados extranjeros y organismos internacionales reconocidos por el Estado ecuatoriano;*
- c) *Las empresas de economía mixta, en la parte que represente aportación del sector público;*
- d) *Las personas naturales o sociedades que tengan como actividad económica la promoción inmobiliaria y construcción de bienes inmuebles, en proyectos de vivienda de interés social y prioritario, conforme lo establezca el órgano rector de la política de desarrollo urbano y vivienda, y el control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo; y,*
- e) *Los deudores o garantes del deudor por las daciones en pago de inmuebles para la cancelación de deudas, hasta por el monto de las mismas.*

Los sujetos pasivos que se encontraban exentos de este pago, tenían el deber formal de declarar las ganancias para fines informativos”. (Art. 561.12).

3.2.6 DETERMINACIÓN DEL IMPUESTO

Como ya se explicó en líneas anteriores este impuesto gravaba a la ganancia extraordinaria que se generaba de la transferencia de bienes inmuebles urbanos o rurales a cualquier título, por ende la Ley le otorgaba al contribuyente la posibilidad de conservar la ganancia ordinaria



que dichos inmuebles generaban, para ello establecía que: *“se entenderá como ganancia ordinaria al producto de multiplicar el valor de adquisición del bien inmueble por el factor de ajuste de ganancia ordinaria, a cuyo resultado se deberá restar el valor de adquisición”*. (Art. 561.5).

Ahora bien, El valor de adquisición estaba conformado por la suma de los siguientes rubros:

“a) El valor que consta en la escritura pública de transferencia de dominio del bien, en la cual deberá detallarse su forma y medios de pago. En caso de que existan pagos en efectivo dentro de la transacción y estos superen los cinco mil dólares de los Estados Unidos de América (USD 5.000, 00), los notarios deberán informar al Servicio de Rentas Internas, en las condiciones establecidas por dicha administración tributaria;

b) Los rubros correspondientes a obras o mejoras que hayan incrementado sustancialmente el valor del bien luego de la adquisición y formen parte del mismo, siempre que se encuentren debidamente soportados. En caso de que dichas obras o mejoras superen el 30% del valor del avalúo catastral, estas deberán estar actualizadas en los registros catastrales. En el caso de terrenos rurales de uso agrícola también se considerará como mejora a las inversiones realizadas en los mismos, en las cuantías y con las condiciones, requisitos y metodologías establecidos por el órgano rector del catastro nacional integrado georreferenciado; y,



c) Los pagos efectuados correspondientes a contribuciones especiales de mejoras u otros mecanismos de captación de plusvalía, nacional o seccional, debidamente soportados por el vendedor.

Para el caso de personas naturales o sociedades que tengan como actividad económica la promoción inmobiliaria y construcción de bienes inmuebles para su comercialización podrán considerar, adicionalmente, como parte del valor de adquisición aquellos costos y gastos en los que hayan incurrido en la construcción del bien inmueble objeto de transferencia y que cumplan con las condiciones para ser considerados como gastos deducibles para efectos de la liquidación del Impuesto a la Renta, de conformidad con la ley”. (Art. 561.6).

En tanto que para el cálculo del factor de ajuste se aplicaba la siguiente fórmula:

$$FA = (1 + i)^n$$

En donde:

- **FA:** factor de ajuste
- **i:** promedio de la tasa de interés pasiva referencial para depósitos a plazo de 361 días y más, publicada mensualmente por el Banco Central en el período comprendido entre el mes y año de adquisición, y el mes y año de transferencia del bien inmueble.
- **n:** número de meses transcurridos entre la fecha de adquisición y la fecha de transferencia del bien inmueble dividido para doce.



Corresponde ahora determinar la base imponible, es decir el indicador sobre el cual se aplicaba la tarifa del impuesto, que era según la Ley, el valor de la ganancia extraordinaria, que corresponde a la diferencia entre el valor de transferencia del bien inmueble y el de adquisición ajustado. (Art. 561.10).

Para el cálculo de la ganancia extraordinaria se consideraba como valor de transferencia del bien al que consta en la escritura pública respectiva. (Art. 561.9), mientras que el valor de adquisición ajustado era la suma del valor de adquisición más la ganancia ordinaria. (Art. 561. 8).

Calculado el valor correspondiente a la ganancia extraordinaria, se aplicaba la tarifa establecida por la Ley, obteniendo de esta forma el valor que el contribuyente tenía que pagar por concepto del impuesto analizado.

Con este objetivo el Artículo 561.13 establecía que para liquidar el impuesto sobre el valor especulativo del suelo en la transferencia de bienes inmuebles, se aplicaba a la base imponible las tarifas contenidas en la siguiente tabla:

Desde	Hasta	Tarifa (%)
0	Veinticuatro (24) salarios básicos unificados para los trabajadores en general.	0%
Más de veinticuatro (24) salarios básicos unificados para los trabajadores en general.	En adelante	75%



En cuanto a los medios de comprobación del valor de transferencia, la Ley establecía que:

“El valor de transferencia de los bienes inmuebles y demás elementos determinantes de la obligación tributaria será el mayor de los siguientes medios de comprobación:

- a) Valores que figuren en los registros y catastros oficiales;*
- b) Valores correspondientes a transferencias anteriores del mismo bien o similares; o,*
- c) Avalúos realizados por peritos debidamente acreditados ante los organismos competentes y conforme a las metodologías establecidas”.* (Art. 561.15).

Tanto la declaración como el pago del impuesto se realizarán previamente al otorgamiento de la respectiva escritura pública. (Art. 561.14).

Con el propósito de dejar establecidos en forma clara el significado preciso de ciertos términos y categorías, tablas y fórmulas que empleaba la Ley para la determinación del monto del impuesto que debía pagarse, nos hemos permitido desarrollar estos conceptos en dos ejemplos, el primero en el que no existe ganancia extraordinaria y el segundo en el que si existe dicha ganancia y por ende debe aplicarse la tarifa respectiva.



3.2.7 EJEMPLO DE TRANSFERENCIA SIN GANANCIA EXTRAORDINARIA.

Para este ejemplo vamos a suponer que el predio se adquiere por el precio de \$40.000 Dólares, el primero de enero de 2008; que se introducen mejoras por \$5.000 Dólares, que se ha hecho contribuciones especiales por \$5.000 Dólares, y que se vende luego de 10 años, es decir en enero de 2018; que el precio de venta sea de \$100.000 Dólares; y, que el promedio de la tasa de interés pasiva referencial sea del 7,5 por ciento.

El valor de adquisición.- El valor de adquisición que se forma por la suma de:

- El precio de adquisición que consta en la escritura de adquisición;
- El obras y mejoras introducidas en el inmueble; y,
- Pagos por contribuciones especiales de mejoras.

Precio de compra.....	40.000
Obras introducidas.....	5.000
Contribuciones especiales.....	<u>5.000</u>
Valor de adquisición	50.000



Factor de ajuste de ganancia ordinaria.- Para el cálculo del factor de ajuste se aplica la siguiente formula:

$$FA = (1+i)^n$$

En donde:

FA: factor de ajuste

i: Promedio de la tasa de interés pasiva

n: Número de meses transcurridos entre la fecha de adquisición y la de transferencia dividido para 12.

Cálculo.-

$$FA = (1+i)^n$$

$$FA = (1+7,5\%)^{10}$$

$$FA = (1+0,075)^{10}$$

$$FA = (1,075)^{10}$$

$$FA = (2,06)$$

Entonces, el factor de ajuste es igual a 2,06

Ganancia ordinaria.- Se entiende como ganancia ordinaria al producto de multiplicar el valor de adquisición por el factor de ajuste de ganancia ordinaria, de cuyo resultado de debe restar el valor de adquisición. En el ejemplo, la ganancia ordinaria se obtiene, multiplicando



50.1 por el factor de ajuste, es decir 2,06 y restando el valor de adquisición es decir los 50.000.

Cálculo.-

$$50.000 \times 2,06 = 103.000$$

$$103.000 - 50.000 = 53.000$$

Es decir que la ganancia ordinaria sería \$53.000 Dólares.

Valor de adquisición ajustado.- Este valor se obtiene sumando el valor de adquisición con la ganancia ordinaria, en el ejemplo sería \$50.000 más \$53.000.

Cálculo.-

$$50.000 + 53.000 = 103.000$$

El valor de adquisición ajustado es \$103.000 Dólares.

En consecuencia, como según el ejemplo, el precio de venta fue el de \$100.000 Dólares, es decir menor al valor de adquisición ajustado, que es de \$103.000 Dólares, por lo tanto no hay lugar al pago del impuesto de plusvalía ya que no existe ganancia extraordinaria que es el objeto imponible.



3.2.8 EJEMPLO DE TRANSFERENCIA DE DOMINIO CON GANANCIA EXTRAORDINARIA.

Para este ejemplo vamos a tomar los mismos parámetros y cifras del ejemplo anterior, a excepción del precio final de venta, que para este ejemplo será de \$200.000 Dólares.

En este ejemplo, siendo el mismo el precio de adquisición, el mismo tiempo, la misma tasa de interés referencial, entonces el factor de ajuste será el mismo es decir, 2,06, la misma ganancia ordinaria, y el mismo valor de adquisición ajustado, que es de \$103.000 Dólares.

Mas como el precio o valor de venta es diferente, ahora se vende en \$200.000 Dólares, entonces, existe una base imponible, que corresponden a la diferencia entre el valor de la transferencia y el de adquisición ajustado, en decir según el ejemplo, \$200.000 que es el precio de venta, menos los 103.000 que es el precio de adquisición ajustado.

Cálculo.-

$$200.000 - 103.000 = 97.000$$

Entonces, la ganancia extraordinaria es igual a \$97.000 Dólares, base imponible sobre la que se debe aplicar la tarifa descrita en el Art. 561.13.

Ahora, corresponde descubrir si la base imponible supera o no a los 24 salarios básicos unificados para los trabajadores en general, sabiendo que el salario básico unificado corresponde a \$ 386 Dólares.



Cálculo.-

$$386 \times 24 = 9.264$$

Como la base imponible en nuestro ejemplo supera los 24 salarios básicos unificados, le corresponde la tarifa del 75%. Por consiguiente el impuesto a pagarse es de \$ 72.750 Dólares.

3.2.9 DISPOSICIONES TRANSITORIAS

La Ley Orgánica para evitar la especulación sobre el valor de las tierras y fijación de tributos, incluía en su texto cuatro Disposiciones Transitorias, las cuales establecían lo siguiente:

La Disposición Transitoria Primera señalaba que el Impuesto a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía, previsto en la Sección Décimo Primera del Capítulo III el Título IX del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) gravará hasta la primera transferencia de los bienes adquiridos con anterioridad a la promulgación de la Ley Orgánica para evitar la especulación sobre el valor de las tierras y fijación de tributos, mientras que en el caso de los predios rurales, su transferencia no está sujeta al mencionado impuesto, por ende el Impuesto sobre el valor especulativo del suelo se aplicará exclusivamente en sus siguientes transferencias.

La Ley planteaba en el caso de la transferencia de terrenos urbanos baldíos, el régimen de transición antes descrito se aplicaría hasta el 31 de diciembre de 2021 o hasta la siguiente



transferencia, lo que ocurriera primero. De no efectuarse la transferencia hasta el 2021, se consideraba como base de cálculo, el mayor valor entre:

1. El valor de adquisición que conste en escritura aplicado el factor de ajuste de ganancia ordinaria a una tasa de interés pasiva referencial para depósitos a plazo de 361 días y más, vigente al mes de la publicación de esta Ley, calculado hasta el 31 de diciembre de 2016; o,
2. El valor catastral vigente al año 2016 aplicado el mismo factor de ajuste señalado en el numeral anterior, calculado desde el 1 de enero del 2016 hasta el 31 de diciembre de 2016.

A dicho valor se aplicarían los criterios generales para establecer la ganancia ordinaria y extraordinaria, prevista en esta Ley, tomando como fecha de adquisición el 1 de enero de 2017.

En el caso que el valor de adquisición que conste en escrituras se encuentre reflejado en sures, la base de cálculo del impuesto al valor especulativo sobre el suelo será el valor catastral vigente al año 2016, ajustado conforme lo establece el numeral 2 de la presente disposición.

Según la Ley se consideran terrenos urbanos baldíos a los predios localizados en suelo urbano o de expansión urbana, con dotación de agua potable, alcantarillado sanitario y energía eléctrica, cuya edificación sea menor al 10% de la superficie del predio o no exista construcción alguna, calificados como tales por el municipio respectivo o la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.



El periodo de transición ya indicado no aplica para el caso de aportes de bienes inmuebles a fideicomisos o sociedades, que tengan como fin último la actividad económica de promoción inmobiliaria y construcción de bienes inmuebles para su comercialización, por ende el impuesto sobre el valor especulativo del suelo se aplicará a partir de su vigencia, considerándose como base de cálculo el valor del avalúo catastral del bien inmueble aportado vigente al año 2016 o el valor de adquisición, ajustados, el que sea mayor, aplicando en tales casos las mismas reglas señaladas en los numerales 1 y 2 de la presente disposición. En caso que el valor de adquisición que conste en la escritura se encuentre en sucres, la base de cálculo del impuesto al valor especulativo sobre el suelo será el valor catastral vigente al año 2016, ajustado conforme el numeral 2 de la presente disposición.

La Disposición Transitoria Segunda determinaba que están exentas del impuesto a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía sobre los inmuebles adquiridos con anterioridad a la promulgación de la Ley Orgánica para evitar la especulación sobre el valor de las tierras y fijación de tributos, las personas naturales o sociedades que tengan como actividad económica la promoción inmobiliaria y construcción de bienes inmuebles, en proyectos de vivienda de interés social y prioritario, conforme lo establezca el órgano rector de la política de desarrollo urbano y vivienda, y al control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, exclusivamente en los casos que corresponda a dicha actividad.

En la Disposición Transitoria Tercera, se establecía que los contribuyentes que realicen de forma voluntaria la actualización de los avalúos de sus predios dentro del año siguiente a la promulgación de la presente Ley, pagarán durante los dos años siguientes, el impuesto sobre



los predios urbanos y rurales sobre la base utilizada hasta antes de la actualización, sin perjuicio de que los sujetos activos puedan actualizar sus catastros de conformidad con la Ley, casos en los cuales el referido impuestos se calculará sobre la base actualizada por los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos.

Por último la disposición transitoria cuarta establecía que el Servicio de Rentas Internas podrá solicitar al ente responsable de la administración de los datos públicos, para que en el ámbito de sus competencias, recopilen la información necesaria para el cobro de los tributos conforme a los formatos, medios y condiciones que este requiera. Los registros de la propiedad y mercantiles así como demás entes públicos que tengan a su cargo bases de datos otorgarán acceso gratuito a dicha información ante requerimientos del Servicio de Rentas Internas, incluyendo certificaciones por estos emitidas.



CONCLUSIONES

Este Trabajo de Investigación tuvo como objetivo analizar la ahora ya derogada Ley Orgánica para evitar la especulación sobre el valor de las tierras y fijación de tributos en relación al Principio de No Confiscación, después de haber estudiado la Ley y los principios del Derecho Tributario, hemos llegado a las siguientes conclusiones:

En la exposición de los motivos que inspiraron la creación de la Ley, podemos comentar que entre estos se destacan la importancia del suelo, nos recuerda que es prioridad del Estado el desarrollo nacional, la erradicación de la pobreza, la redistribución equitativa de los recursos, siendo obligación del Estado garantizar a los ciudadanos el acceso a una vivienda digna, todo ello en miras de alcanzar el buen vivir, por lo cual considero que la Ley tuvo un amplio contenido social. Al ser el suelo un recurso fundamental dentro del desarrollo de los pueblos es indiscutible la necesidad de Leyes que lo regulen, especialmente normas jurídicas que frenen el abuso en el alza de precios de la tierra.

Pienso que si uno de los objetivos de la Ley era el de recuperar parte del beneficio económico que obtienen los propietarios de los predios por la ejecución de obras públicas que hacen subir el precio de los inmuebles, debió en la Ley haberse establecido los mecanismos para medir o determinar la real y efectiva incidencia de dichas obras públicas en el valor comercial de los inmuebles, cosa que no ocurre, se limitaba simplemente a disponer que los Gobiernos Autónomos Descentralizados mantengan los avalúos catastrales actualizados, es decir ajustados al valor comercial de los bienes.



Otro de los motivos, y quizá el más publicitado tanto por el ejecutivo cuanto por el legislativo fue el de *evitar la especulación* en la venta de inmuebles, mecanismo con el cual supuestamente se permitiría el acceso a la propiedad de la tierra por las familias económicamente menos favorecidas. Durante la corta vigencia de la Ley, este objetivo tampoco se cumplió, pues no se abarataron los precios de los bienes inmuebles, por el contrario, al ajustarse los avalúos catastrales al valor comercial, el monto del impuesto de alcabala, costos de las escrituras públicas y de inscripción en el registro de la propiedad, también se incrementaron, ya que su cálculo se basa en la cuantía del contrato o en el avalúo catastral, la que más alta sea; en la práctica diaria, todos estos incrementos incluido el impuesto a la plusvalía la termina cubriendo o pagando el comprador. El hecho de que, gran parte del plus valor generado en la transferencia de inmuebles, vaya a las arcas municipales, no significó que los inmuebles tengan precios más accesibles, como era uno de sus objetivos, y mucho menos que el especulador, es decir que el vendedor sufra algún detrimento en sus ingresos económicos, pues todo incremento lo termina satisfaciendo en forma directa o indirecta el comprador, de esta forma no consiguió convertirse en un desincentivo que evite prácticas especulativas sobre el valor del suelo, realidad que lo convierte en un impuesto meramente recaudador.

Sin embargo, lo dicho sobre el incumplimiento de los principales objetivos de la Ley, de manera alguna menoscaba su importancia y sigue vigente la imperiosa necesidad de que se cree una legislación que consiga su efectivo cumplimiento, pues la tierra como fuente de vida, crecimiento y desarrollo de los pueblos, no puede ser una simple mercancía sujeta a las leyes del mercado, objeto de acaparamiento, especulación y negocio.



Considero positivo que la Ley obligó a los Gobiernos Autónomos Municipales y Metropolitanos a mantener actualizados los avalúos catastrales de los inmuebles, ya que siendo base de cálculo para la fijación del monto de impuestos, permitirá garantizar su autonomía financiera.

Respondiendo a la interrogante que nos planteamos al inicio de este trabajo de investigación, sobre si la Ley Orgánica resulta ser o no confiscatoria, y examinada a la luz de lo que doctrinariamente se define al principio de no confiscación y evidenciada a través de los ejemplos descritos en este trabajo, podemos afirmar que si resulta confiscatoria, ya que el impuesto al ser tan elevado (75%) hace que el Estado se apropie de gran parte del patrimonio del contribuyente, captación que deja al vendedor en imposibilidad de que con el producto de la venta de su bien, pueda adquirir uno similar conforme a los precios del mercado, es decir sufre un gran detrimento en su patrimonio. La Ley Orgánica para evitar la especulación sobre el valor de las tierras y fijación de tributos vulnera el Principio de No Confiscación, el mismo que si bien no está determinado en forma expresa en nuestra legislación tributaria es reconocido por la doctrina.

En cuanto a su conveniencia, considero que resulta inconveniente tener una Ley que regule al impuesto a la plusvalía de la forma como lo reguló la Ley Orgánica para evitar la especulación sobre el valor de las tierras y fijación de tributos, puesto que por un lado esta no cumplió con su objetivo fundamental, es decir evitar la especulación en el valor del suelo y por otro lado por ser confiscatoria, pues como ya explicamos en líneas anteriores al ser un impuesto con una tarifa desmedida termina significando para el contribuyente una exagerada



disminución en su patrimonio, por lo cual no vale la pena mantener vigente una Ley de esta naturaleza.

Por último, podemos afirmar que la Ley Orgánica para evitar la especulación sobre el valor de las tierras y fijación de tributos, por no cumplir con sus más sentidos objetivos y ser confiscatoria, se mereció un profundo rechazo por la sociedad en su conjunto, el mismo que se evidenció en la consulta popular que tuvo lugar el 04 de febrero de 2018, en la cual, el pueblo ecuatoriano expresó su inconformidad con relación a esta Ley, siendo así que el 63.1% de quienes sufragaron indicaron que están a favor de su derogatoria, posteriormente y por mandato popular la Asamblea Nacional la derogó mediante la Ley Orgánica Derogatoria de la Ley Orgánica para evitar la especulación sobre el valor de las tierras y fijación de tributos, de Conformidad con la Consulta Popular del 4 de Febrero de 2018, publica en el Registro Oficial Segundo Suplemento No. 206, de fecha 22 de marzo de 2018.



BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (2016). *Informe del Primer Debate del "Proyecto de Ley Orgánica para Evitar la Especulación sobre el Valor de las Tierras y Fijación de Tributos"*. Quito.
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (2016). *Informe para Segundo Debate del "Proyecto de Ley Orgánica para Evitar la Especulación sobre el Valor de las Tierras y Fijación de Tributos"*. Quito.
- Benítez Chiriboga, M. (2009). *Manual Tributario* . Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones (CEP).
- Cabanellas de Torres , G. (2006). *Diccionario Jurídico Elemental*. Buenos Aires: Heliasta .
- Cabanellas, G. (1968). *Diccionario de Derecho Usual Tomo I* . Buenos Aires : Bibliográfica OMEBA.
- Cabanellas, G. (1968). *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual Tomo V*. Buenos Aires : Editorial Heliasta S.R.L.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. (19 de Octubre de 2010). Registro Oficial Suplemento No. 303.
- Código Tributario. (14 de Junio de 2005). Registro Oficial Suplemento No. 38.



- Constitución de la República del Ecuador. (20 de Octubre de 2008). Registro Oficial No. 449.
- Constitución Política de la República del Ecuador. (11 de Agosto de 1998). Registro Oficial No. 001.
- Delgadillo Gutiérrez, L. H. (2004). *Principios de Derecho Tributario*. México : Editorial Limusa, S.A.
- *Diccionario de la Real Academia Española* . (2001).
- Dorantes Chávez , L. F., & Gómez Marín , M. (2014). *Derecho Fiscal* . Mexico: Grupo Editorial Patria .
- García Vizcaíno, C. (1996). *Derecho Tributario: Consideraciones Económicas y Jurídicas* . Buenos Aires : Ediciones Depalma.
- Ley de Orgánica de Régimen Tributario Interno. (17 de Noviembre de 2004). Registro Oficial Suplemento No. 463.
- Ley Orgánica de Régimen Municipal. (15 de Junio de 1989). Registro Oficial No. 4109.
- Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana para la Reconstrucción y Reactivación de las Zonas Afectadas por el Terremoto de 16 de abril de 2016. (20 de Mayo de 2016). Registro Oficial Suplemento No. 759.
- Ley Orgánica Derogatoria de la Ley Orgánica para Evitar la Especulación Sobre el Valor de las Tierras y Fijación de Tributos, de Conformidad con la Consulta Popular



del 4 de Febrero de 2018. (22 de Marzo de 2018). Registro Oficial Segundo Suplemento No. 206.

- Ley Orgánica para Evitar la Especulación Sobre el Valor de las Tierras y Fijación de Tributos. (29 de Diciembre de 2016). Registro Oficial Séptimo Suplemento No. 913.
- Patiño Ledesma , R., & Pozo Illingworth, T. (2012). *Léxico Jurídico Tributario*. Cuenca : Universidad de Cuenca .
- Patiño Ledesma, R. (2013). *Sistema Tributario Ecuatoriano- Tomo Primero*. Cuenca : Universidad del Azuay.
- Paz y Miño Cepeda, J. (2015). *Historia de los Impuestos en Ecuador*. Quito.
- Pérez Royo, F. (2012). *Derecho Financiero y Tributario*. Sevilla : Editorial Aranzadi, SA.
- Presidencia de la República del Ecuador . (2016). *Proyecto de Ley Orgánica para evitar la especulación sobre el valor de las tierras y fijación de tributos*. Quito.
- Saccone, M. A. (2002). *Manual de Derecho Tributario* . Buenos Aires : La Ley .
- Salmón Alvear, C. (2011). El principio de No Confiscatoriedad en el ámbito tributario: Su contenido a través de la Jurisprudencia nacional e internacional. *Revista Jurídica Facultad de Jurisprudencia UCSG*, 71-109.
- Troya Jaramillo , J. V. (1990). *Derecho Internacional Tributario*. Quito: Corporación Editora Nacional .
- Valdés Costa, R. (1996). *Curso de Derecho Tributario*. Buenos Aires : Editorial Depalma .



- Villegas, H. (2001). *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*. Buenos Aires: Ediciones Depalma.



ANEXOS

LEY ORGÁNICA PARA EVITAR LA ESPECULACIÓN SOBRE EL VALOR DE LAS TIERRAS Y FIJACIÓN DE TRIBUTOS

**REGISTRO OFICIAL®****ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR**Administración del Sr. Ec. Rafael Correa Delgado
Presidente Constitucional de la República**SÉPTIMO SUPLEMENTO****Año IV - Nº 913****Quito, viernes 30 de
diciembre de 2017****Valor: US\$ 1,25 + IVA****ING. HUGO DEL POZO BARREZUETA
DIRECTOR**Quito: Avenida 12 de Octubre
N23-99 y Wilson
Segundo PisoOficinas centrales y ventas:
Telf. 3941-800
Exts.: 2301 - 2305Distribución (Almacén):
Mañosca Nº 201 y Av. 10 de Agosto
Telf. 243-0110Sucursal Guayaquil:
Av. 9 de Octubre Nº 1616 y Av. Del Ejército
esquina, Edificio del Colegio de Abogados
del Guayas, primer piso. Telf. 252-7107Suscripción anual:
US\$ 400 + IVA para la ciudad de Quito
US\$ 450 + IVA para el resto del país

Impreso en Editora Nacional

16 páginas

www.registrooficial.gob.ec

**Al servicio del país
desde el 1º de julio de 1895****SUMARIO:**

Págs.

FUNCIÓN LEGISLATIVA**LEY:****ASAMBLEA NACIONAL:**

- **LEY ORGÁNICA PARA EVITAR LA
ESPECULACIÓN SOBRE EL VALOR DE LAS
TIERRAS Y FIJACIÓN DE TRIBUTOS 2**

FUNCIÓN EJECUTIVA**ACUERDO:****MINISTERIO DE INDUSTRIAS Y
PRODUCTIVIDAD:**

- 16 184 Autorícese la redistribución de cupos de
importación de algodón sin cardar ni peinar
clasificado en las subpartidas arancelarias
5201.00.10.00, 5201.00.20.00, 5201.00.30.00 y
5201.00.90.00, para las empresas afiliadas a la
Asociación de Industriales Textiles del Ecuador
AITE 8**

RESOLUCIONES:**SERVICIO NACIONAL DE
ADUANA DEL ECUADOR:**

- SENAE-DDG-2016-1188-RE Refórmese y ampliése la
delegación contenida en la Resolución SENAE- DDG-
2015-0250-RE, de 4 de marzo de 2015 9**

SERVICIO DE RENTAS INTERNAS:**COMITÉ DE POLÍTICA TRIBUTARIA:**

- CPT-RES-2016-09 Refórmese la Resolución No. CPT- 03-
2012, publicada en el Suplemento al Registro
Oficial No. 713 de 30 de mayo de 2012 y sus
reformas 11**

CORTE CONSTITUCIONAL**SALA DE ADMISIÓN:****CAUSA:**

- 0078-16-IN Acción pública de inconstitucionalidad.
Legitimado activo: José Vicente Barreto
Romero, Primer Jefe del Cuerpo de Bomberos de
Machala 16**

**PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

Oficio No. T.6659-SGJ-16-0027

Quito, 29 de diciembre de 2016.

Señor

Ingeniero Hugo del Pozo Barrezueta

DIRECTOR DEL REGISTRO OFICIAL

En su despacho

De mi consideración:

Con oficio número PAN-GR-2016-2852 de 28 de diciembre del presente año, la señora Gabriela Rivadeneira Burbano, Presidenta de la Asamblea Nacional, remitió al señor Presidente Constitucional de la República la **Ley Orgánica para evitar la especulación sobre el valor de las tierras y fijación de tributos**.

Dicha ley ha sido sancionada por el Presidente de la República el día de hoy, por lo que, conforme a lo dispuesto en los artículos 137 de la Constitución de la República y 63 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, se la remito a usted en original y en copia certificada, junto con el certificado de discusión, para su correspondiente publicación en el Registro Oficial

Adicionalmente, agradeceré a usted que una vez realizada la respectiva publicación, se sirva remitir el ejemplar original a la Asamblea Nacional para los fines pertinentes.

Atentamente,

f.) Dr. Alexis Mera Giler, **SECRETARIO GENERAL JURIDICO**.**REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL****CERTIFICACIÓN**

En mi calidad de Secretaria General de la Asamblea Nacional, me permito **CERTIFICAR** que la Asamblea Nacional discutió y aprobó el **“PROYECTO DE LEY ORGÁNICA PARA EVITAR LA ESPECULACIÓN SOBRE EL VALOR DE LAS TIERRAS Y FIJACIÓN DE TRIBUTOS”**, en primer debate el 20 de diciembre de 2016; y en segundo debate el 27 de diciembre de 2016.

Quito, 27 de diciembre de 2016

f.) **DRA. LIBIA RIVAS ORDÓÑEZ**
Secretaria General**REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL****EL PLENO****CONSIDERANDO**

Que, el numeral 5 del artículo 3 de la Constitución de la República establece como deberes primordiales del Estado planificar el desarrollo nacional y erradicar la pobreza,

promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir;

Que, según el numeral 26 del artículo 66 de la Constitución de la República, se reconoce y garantiza a las personas el derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental y su acceso se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas;

Que, de acuerdo al numeral 1 del artículo 85 de la Constitución de la República, las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad;

Que, según el numeral 5 del artículo 261 de la Constitución de la República, el Estado Central tendrá competencia exclusiva sobre la política económica, tributaria y fiscal;

Que, el numeral 1 del artículo 284 de la Constitución de la República señala como uno de los objetivos de la política económica, asegurar una adecuada distribución del ingreso;

Que, el segundo inciso del artículo 300 de la Constitución de la República establece que la política tributaria promoverá la redistribución de la riqueza y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables;

Que, el artículo 301 de la Constitución de la República determina que sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional, se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos y solo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones y que las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley;

Que, el artículo 376 de la Carta Magna, prohíbe la obtención de beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo, en particular por el cambio de uso, de rústico a urbano o de público a privado;

Que, la Disposición General Tercera de la Ley de Minería prescribe que el Estado es el titular de las regalías, patentes, utilidades laborales atribuibles al Estado en el porcentaje que le corresponda de acuerdo con esta Ley y del ajuste que sea necesario para cumplir con el artículo 408 de la Constitución, mismos que serán recaudados a través del Servicio de Rentas Internas, que para estos fines está investido de todas las facultades y atribuciones que le otorga la normativa tributaria vigente y esta Ley;

Que, es necesario evitar la especulación sobre el valor de las tierras, así como, regular la inversión en la actividad minera; y,

En ejercicio de la facultad que le confiere el número 7 del artículo 120 de la Constitución de la República, expide la siguiente:

**LEY ORGÁNICA PARA EVITAR LA
ESPECULACIÓN SOBRE EL VALOR DE LAS
TIERRAS Y FIJACIÓN DE TRIBUTOS**

Artículo 1. Agréguese la siguiente frase al final del artículo 197 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización:

“Para la ponderación del criterio de esfuerzo fiscal se contará con el informe previo de la Administración Tributaria Nacional, quien establecerá los parámetros que se deben considerar para determinar dicho esfuerzo.”

Artículo 2. Sustitúyase el artículo 526 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización por el siguiente:

“Artículo 526.- Responsabilidad de información catastral. Los notarios, registradores de la propiedad, las entidades del sistema financiero y cualquier otra entidad pública o privada que posea información pública sobre inmuebles enviarán a la entidad responsable de la administración de datos públicos y a las oficinas encargadas de la formación de los catastros, dentro de los diez primeros días de cada mes, el registro completo de las transferencias totales o parciales de los predios urbanos y rurales, de las particiones entre condóminos, de las adjudicaciones por remate y otras causas, así como de las hipotecas que hubieren autorizado o registrado, distinguiendo en todo caso el valor del terreno y de la edificación. Todo ello, de acuerdo con los requisitos, condiciones, medios, formatos y especificaciones fijados por el ministerio rector de la política de desarrollo urbano y vivienda. Esta información se la remitirá a través de medios electrónicos.

En los casos mencionados en este artículo, es obligación de los notarios exigir la presentación de los títulos de crédito cancelados del impuesto predial correspondiente al año anterior en que se celebra la escritura, así como en los actos que se requieran las correspondientes autorizaciones del gobierno autónomo descentralizado municipal o metropolitano, como requisito previo para autorizar una escritura de venta, partición, permuta u otra forma de transferencia de dominio de inmuebles. A falta de los títulos de crédito cancelados, se exigirá la presentación del certificado emitido por el tesorero municipal en el que conste, no estar en mora del impuesto correspondiente.”

Artículo 3. Agréguese a continuación del artículo 526 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización el siguiente artículo:

“Artículo 526.1.- Obligación de actualización. Sin perjuicio de las demás obligaciones de actualización, los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos tienen la obligación de actualizar los avalúos de los predios a su cargo, a un valor comprendido entre el setenta por ciento (70%) y el cien por ciento (100%) del valor del avalúo comercial solicitado por la institución financiera para el

otorgamiento del crédito o al precio real de venta que consta en la escritura cuando se hubiere producido una hipoteca o venta de un bien inmueble, según el caso, siempre y cuando dicho valor sea mayor al avalúo registrado en su catastro.

Los registradores de la propiedad no podrán inscribir los mencionados actos jurídicos sin la presentación del certificado de actualización del avalúo del predio, por los valores mencionados en el párrafo anterior, de ser aplicables. En dicho certificado deberá constar desglosado el valor del terreno y de construcción.

El plazo para la notificación y entrega del certificado de actualización del avalúo catastral no podrá ser mayor a cinco (5) días hábiles a partir de la fecha de presentación de la solicitud. En caso de que el gobierno autónomo descentralizado municipal o metropolitano no emita dicho certificado dentro del plazo señalado, el registrador de la propiedad procederá a la inscripción de la escritura y notificará dentro de los tres días siguientes a la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo y a la Contraloría General del Estado para que, en el ámbito de sus competencias, establezcan las sanciones pertinentes.

Los registradores de la propiedad deberán remitir la información necesaria para la actualización de los catastros a los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos, conforme a los plazos, condiciones y medios establecidos por el órgano rector del catastro nacional integrado georreferenciado, sin perjuicio de lo señalado en el inciso anterior.”

Artículo 4. A continuación del artículo 561 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, agréguese la siguiente sección:

“Sección Décimo Segunda**IMPUESTO SOBRE EL VALOR ESPECULATIVO
DEL SUELO EN LA TRANSFERENCIA DE
BIENES INMUEBLES**

Artículo 561.1.- Objeto imponible. Gravar a la ganancia extraordinaria en la transferencia de bienes inmuebles. En el caso de aportes de bienes inmuebles, únicamente estarán gravados aquellos realizados a fideicomisos o a sociedades, que tengan como fin último la actividad económica de promoción inmobiliaria y construcción de bienes inmuebles para su comercialización, conforme a las condiciones y requisitos establecidos por el órgano rector de la política de desarrollo urbano y vivienda.

También estarán gravados con este impuesto, aquellas transferencias que bajo cualquier mecanismo se realicen con fines elusivos o evasivos, incluso a través de aportes de bienes inmuebles a fideicomisos o a sociedades que, sin tener como actividad principal la promoción inmobiliaria y construcción de bienes inmuebles para su comercialización, en la práctica realicen dichas actividades sobre el inmueble aportado. En tales casos será responsable solidario de la obligación tributaria

quien recibió el respectivo aporte. Para la aplicación de lo anteriormente dispuesto, se observará lo señalado en el artículo 17 del Código Tributario, respecto de la calificación del hecho generador.”

Artículo 561.2.- Sujeto activo. Son sujetos activos los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos, por la ganancia extraordinaria generada en su respectiva circunscripción territorial y, subsidiariamente, la autoridad tributaria nacional.

Artículo 561.3.- Sujetos pasivos. Son sujetos pasivos, en calidad de contribuyentes, las personas naturales, sucesiones indivisas y las sociedades, en los términos establecidos en la Ley de Régimen Tributario Interno, que transfieran bienes inmuebles.

Artículo 561.4.- Hecho generador. El hecho generador es la transferencia de dominio de bienes inmuebles rurales o urbanos, a cualquier título, que dé lugar a una ganancia extraordinaria, en los términos establecidos en la presente sección.

Artículo 561.5.- Ganancia ordinaria. Para efectos de esta sección, se entenderá como ganancia ordinaria al producto de multiplicar el valor de adquisición del bien inmueble por el factor de ajuste de ganancia ordinaria, a cuyo resultado se deberá restar el valor de adquisición.

Artículo 561.6.- Valor de adquisición. El valor de adquisición está conformado por la suma de los siguientes rubros:

a) El valor que consta en la escritura pública de transferencia de dominio del bien, en la cual deberá detallarse su forma y medios de pago. En caso de que existan pagos en efectivo dentro de la transacción y estos superen los cinco mil dólares de los Estados Unidos de América (USD 5.000,00), los notarios deberán informar al Servicio de Rentas Internas, en las condiciones establecidas por dicha administración tributaria;

b) Los rubros correspondientes a obras o mejoras que hayan incrementado sustancialmente el valor del bien luego de la adquisición y formen parte del mismo, siempre que se encuentren debidamente soportados. En caso de que dichas obras o mejoras superen el 30% del valor del avalúo catastral, estas deberán estar actualizadas en los registros catastrales. En el caso de terrenos rurales de uso agrícola también se considerará como mejora a las inversiones realizadas en los mismos, en las cuantías y con las condiciones, requisitos y metodologías establecidos por el órgano rector del catastro nacional integrado georreferenciado; y,

c) Los pagos efectuados correspondientes a contribuciones especiales de mejoras u otros mecanismos de captación de plusvalía, nacional o seccional, debidamente soportados por el vendedor.

Para el caso de personas naturales o sociedades que tengan como actividad económica la promoción inmobiliaria y construcción de bienes inmuebles para su comercialización podrán considerar, adicionalmente, como parte del valor de adquisición aquellos costos y gastos en los que hayan incurrido en la construcción del bien inmueble objeto de transferencia y que cumplan con las condiciones para ser considerados como gastos deducibles para efectos de la liquidación del Impuesto a la Renta, de conformidad con la ley.

Artículo 561.7.- Factor de ajuste de ganancia ordinaria. Para el cálculo del factor de ajuste se aplicará la siguiente fórmula:

$$FA = (1 + i)^n$$

En donde:

- **FA:** factor de ajuste
- **i:** promedio de la tasa de interés pasiva referencial para depósitos a plazo de 361 días y más, publicada mensualmente por el Banco Central en el período comprendido entre el mes y año de adquisición, y el mes y año de transferencia del bien inmueble.
- **n:** número de meses transcurridos entre la fecha de adquisición y la fecha de transferencia del bien inmueble dividido para doce.

Artículo 561.8.- Valor de adquisición ajustado. El valor de adquisición ajustado es la suma del valor de adquisición más la ganancia ordinaria.

Artículo 561.9.- Valor de la transferencia. Se considera como valor de la transferencia del bien al que consta en la escritura pública respectiva.

Artículo 561.10.- Base imponible. La base imponible será el valor de la ganancia extraordinaria, que corresponde a la diferencia entre el valor de transferencia del bien inmueble y el de adquisición ajustado, de acuerdo a las reglas de los artículos precedentes.

Artículo 561.11.- Transferencias de bienes inmuebles que no son objeto de este impuesto. No son objeto de este impuesto, las transferencias de dominio de bienes inmuebles por:

- a) Sucesiones por causa de muerte;
- b) Donaciones;
- c) Rifas o sorteos; o,
- d) Remates o ventas realizadas judicialmente o por instituciones del Estado.

Tampoco son objeto de este impuesto, por no constituir transferencia, las adjudicaciones de bienes inmuebles producto de los gananciales de la sociedad conyugal o

de bienes, y las ocasionadas por el reparto del haber de una sociedad de comercio.

En caso de venta de bienes inmuebles, que fueron adquiridos por cualquiera de las formas establecidas en los literales precedentes, se considerará como base de cálculo, el valor catastral del bien vigente a la fecha en la que se produjo el acto correspondiente o el valor declarado para efectos del cálculo del impuesto a herencias, legados y donaciones, el que sea mayor.

Artículo 561.12.- Exenciones.- Están exentas del impuesto sobre el valor especulativo del suelo en la transferencia de bienes inmuebles las operaciones realizadas por:

- El Estado, sus instituciones y las empresas públicas reguladas por la Ley Orgánica de Empresas Públicas;
- Los estados extranjeros y organismos internacionales reconocidos por el Estado ecuatoriano;
- Las empresas de economía mixta, en la parte que represente aportación del sector público;
- Las personas naturales o sociedades que tengan como actividad económica la promoción inmobiliaria y construcción de bienes inmuebles, en proyectos de vivienda de interés social y prioritario, conforme lo establezca el órgano rector de la política de desarrollo urbano y vivienda, y el control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo; y,
- Los deudores o garantes del deudor por las daciones en pago de inmuebles para la cancelación de deudas, hasta por el monto de las mismas.

Los sujetos pasivos que se encuentren exentos de este pago, tienen el deber formal de declarar las ganancias para fines informativos.

Artículo 561.13.- Tarifa. Para liquidar el impuesto sobre el valor especulativo del suelo en la transferencia de bienes inmuebles, se aplicará a la base imponible las tarifas contenidas en la siguiente tabla:

Desde	Hasta	Tarifa (%)
0	Veinticuatro (24) salarios básicos unificados para los trabajadores en general.	0%
Más de veinticuatro (24) salarios básicos unificados para los trabajadores en general.	En adelante	75%

Artículo 561.14.- Declaración y pago. La declaración y pago se realizará en forma previa al otorgamiento de la escritura correspondiente ante el notario, en las condiciones que establezca cada sujeto activo y bajo apercibimiento de las sanciones del artículo 560 de este Código.

Para el pago se considerará además lo previsto en el artículo 561 de este Código.

Artículo 561.15.- Medios de comprobación del valor de transferencia. El valor de transferencia de los bienes inmuebles y demás elementos determinantes de la obligación tributaria será el mayor de los siguientes medios de comprobación:

- Valores que figuren en los registros y catastros oficiales;
- Valores correspondientes a transferencias anteriores del mismo bien o similares; o,
- Avalúos realizados por peritos debidamente acreditados ante los organismos competentes y conforme a las metodologías establecidas.

Artículo 561.16.- Administración. Son administradores los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos y ejercerán las facultades previstas en el Código Tributario, serán responsables de su liquidación y de su recaudación antes del otorgamiento de la escritura pública.

Cuando los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos no hubiesen ejercido su facultad determinadora, en virtud de los principios de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno, el Servicio de Rentas Internas podrá ejercerla subsidiariamente en cualquier momento dentro de los plazos de caducidad.

La administración tributaria que previniere en el ejercicio de la facultad determinadora, deberá informar a la otra sobre el inicio de dicho proceso, adjuntando un ejemplar de la orden de determinación o el documento con el cual se da inicio al proceso. Cuando una de las administraciones tributarias ejerza su facultad determinadora, quedará investida de las demás competencias y facultades contempladas en el Código Tributario, y en particular, para calificar la verdadera esencia y naturaleza jurídica del correspondiente acto o contrato.

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos remitirán al Servicio de Rentas Internas la información relacionada con el impuesto sobre el valor especulativo del suelo en la transferencia de bienes inmuebles, en las condiciones que esta última institución establezca para el efecto. La autoridad tributaria nacional actuará en forma recíproca cuando corresponda.

Artículo 561.17.- Destino.- La totalidad de la recaudación será para cada gobierno autónomo descentralizado municipal o metropolitano. Estos recursos serán destinados a la construcción de vivienda de interés social y prioritario o a la infraestructura integral de saneamiento ambiental, en especial al mejoramiento de los servicios básicos de alcantarillado y agua potable.

Sin perjuicio de lo señalado en el inciso anterior, en aquellos casos en los cuales la administración tributaria nacional ejerza su facultad determinadora, se destinará a la Cuenta Única del Tesoro, el monto correspondiente al 20% de recargo por el ejercicio de dicha facultad, previsto en el Código Tributario.

Artículo 561.18.- Responsabilidad administrativa y civil. Las autoridades competentes tendrán responsabilidad civil pecuniaria directa por los valores dejados de recaudar por concepto del impuesto predial urbano y rural como consecuencia de la falta de actualización de los avalúos catastrales a su cargo o cualquier otro perjuicio que se pudo haber generado a los ciudadanos de su circunscripción por dicha omisión. Estas responsabilidades serán determinadas, calculadas y cobradas, a favor del gobierno autónomo descentralizado municipal o metropolitano que sufrió el perjuicio, por la Contraloría General del Estado, quien podrá solicitar apoyo de otras instituciones públicas relacionadas con la materia.

De igual manera, se considerará como falta administrativa grave si las autoridades competentes de los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos no cumplen con la elaboración, tecnificación y desarrollo de los catastros de los predios, así como con la actualización del catastro nacional integrado georreferenciado, conforme lo dispone la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, y constituirá causal de destitución de sus cargos, determinada por la Contraloría General del Estado, previo informe de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. La sanción será ejecutada conforme a lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, sin perjuicio de las sanciones pecuniarias establecidas en el artículo 109 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo.

La Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo además de las atribuciones contenidas en su Ley, emitirá las regulaciones y resoluciones que considere necesarias para el cumplimiento de sus fines constitucionales e institucionales, dentro del ámbito de sus competencias.”

Artículo 5. Agréguese en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, la siguiente disposición general:

“Décimo Séptima. En aquellos casos en los cuales, por motivo de una obra pública, se genere una afectación que reduzca el valor de un bien inmueble, respecto del valor original de compra o el valor catastral, el que sea mayor, los gobiernos autónomos descentralizados

deberán reconocer hasta el 50% del valor de dicha afectación, a través de notas de crédito que servirán para el pago de obligaciones tributarias del respectivo gobierno autónomo descentralizado, conforme las condiciones, requisitos y plazos establecidos en la respectiva ordenanza.

Cuando la obra pública sea ejecutada por una institución del Gobierno Central, se aplicarán las mismas reglas señaladas en el inciso anterior, para lo cual la institución ejecutora de la obra deberá establecer los mecanismos necesarios para su aplicación, conforme los límites y condiciones que establezca el ente rector de las finanzas públicas.”

Artículo 6. Como consecuencia de la reforma introducida por el artículo anterior de esta Ley, la “Sección Décimo Segunda”, “Otros Impuestos Municipales y Metropolitanos”, contenida en el Capítulo III, “Impuestos” del Título IX, “Disposiciones Especiales de los Gobiernos Metropolitanos y Municipales”, del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, pasará a ser la “Sección Décima Tercera”.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS:

PRIMERA. El impuesto a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía, previsto en la Sección Décimo Primera del Capítulo III del Título IX del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización gravará hasta la primera transferencia de los bienes que hayan sido adquiridos con anterioridad a la promulgación de esta Ley. En los predios rurales la primera transferencia se mantiene como no sujeta al mencionado impuesto, en consecuencia, el impuesto sobre el valor especulativo del suelo aplicará exclusivamente en las siguientes transferencias del mismo predio.

En el caso de la transferencia de terrenos urbanos baldíos, el régimen transitorio establecido en el inciso precedente se aplicará hasta el 31 de diciembre de 2021 o hasta la siguiente transferencia, lo que ocurra primero. De no efectuarse la transferencia hasta el 2021, se considerará como base de cálculo, el mayor valor entre:

1. El valor de adquisición que conste en escrituras aplicado el factor de ajuste de ganancia ordinaria a una tasa de interés pasiva referencial para depósitos a plazo de 361 días y más, vigente al mes de la publicación de esta Ley, calculado hasta el 31 de diciembre de 2016; o,
2. El valor catastral vigente al año 2016 aplicado el mismo factor de ajuste señalado en el numeral anterior, calculado desde el 1 de enero del 2016 hasta el 31 de diciembre de 2016.

A dicho valor se aplicará los criterios generales para establecer la ganancia ordinaria y extraordinaria, prevista en esta Ley, tomando como fecha de adquisición el 1 de enero de 2017.

En el caso que el valor de adquisición que conste en escrituras se encuentre reflejado en sures, la base de cálculo del impuesto al valor especulativo sobre el suelo será el valor catastral vigente al año 2016, ajustado conforme lo establece el numeral 2 de la presente disposición.



Para efectos de la aplicación de esta disposición, se consideran terrenos urbanos baldíos los predios localizados en suelo urbano o de expansión urbana, con dotación de agua potable, alcantarillado sanitario y energía eléctrica, cuya edificación sea menor al 10% de la superficie del predio o en los que no exista construcción alguna, calificados como tales por el municipio respectivo o la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.

Una vez que las transferencias de los bienes antedichos ya no se sometan a las disposiciones antes señaladas, o en el caso de los bienes que hayan sido adquiridos con posterioridad a la publicación de esta Ley, será aplicable el impuesto sobre el valor especulativo del suelo en la transferencia de bienes inmuebles previsto en la misma.

El periodo de transición establecido en el primer inciso de esta Disposición no aplica para el caso de aportes de bienes inmuebles a fideicomisos o sociedades, que tengan como fin último la actividad económica de promoción inmobiliaria y construcción de bienes inmuebles para su comercialización, casos en los cuales el impuesto sobre el valor especulativo del suelo se aplicará a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, considerándose como base de cálculo del mismo el valor del avalúo catastral del correspondiente bien inmueble aportado vigente al año 2016 o el valor de adquisición, ajustados, el que sea mayor, aplicando en tales casos las mismas reglas señaladas en los numerales 1 y 2 de la presente disposición. En el caso que el valor de adquisición que conste en escrituras se encuentre reflejado en sucres, la base de cálculo del impuesto al valor especulativo sobre el suelo será el valor catastral vigente al año 2016, ajustado conforme lo establece el numeral 2 de la presente disposición.

SEGUNDA. Estarán exentas del impuesto a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía sobre los inmuebles que hubieren sido adquiridos con anterioridad a la promulgación de esta Ley, las personas naturales o sociedades que tengan como actividad económica la promoción inmobiliaria y construcción de bienes inmuebles, en proyectos de vivienda de interés social y prioritario, conforme lo establezca el órgano rector de la política de desarrollo urbano y vivienda, y al control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, exclusivamente en los casos que corresponda a dicha actividad.

TERCERA. Respecto de los contribuyentes que realicen de forma voluntaria la actualización de los avalúos de sus predios dentro del año siguiente a la promulgación de la presente Ley, pagarán durante los dos años siguientes, el impuesto sobre los predios urbanos y rurales sobre la base utilizada hasta antes de la actualización, sin perjuicio de que los sujetos activos puedan actualizar sus catastros de conformidad con la ley, casos en los cuales el referido impuesto se calculará sobre la base actualizada por los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos.

CUARTA. El Servicio de Rentas Internas podrá solicitar al ente responsable de la administración de los datos públicos,

para que en el ámbito de sus competencias, recopile la información necesaria para el cobro de los tributos conforme a los formatos, medios y condiciones que este requiera. Los registros de la propiedad y mercantiles así como demás entes públicos que tengan a su cargo bases de datos otorgarán acceso gratuito a dicha información ante requerimientos del Servicio de Rentas Internas, incluyendo certificaciones por estos emitidas.

DISPOSICIONES REFORMATARIAS

PRIMERA. Refórmese el Artículo 165 de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador, de la siguiente manera:

1. A continuación de la frase “después del mes”, agréguese la siguiente frase “o, en el caso de contratos de explotación minera, 48 meses después del mes,”.

2. Luego de la frase: “perspectiva financiera” elimínese el punto y agréguese lo siguiente: “, utilizando flujos corrientes.”.

SEGUNDA. En el último inciso del artículo 29 de Ley de Régimen Tributario Interno, a continuación de la frase “impuesto a la utilidad en la compraventa de predios urbanos” agréguese “o del impuesto sobre el valor especulativo del suelo en la transferencia de bienes inmuebles”.

TERCERA. Sustitúyase el literal a), del numeral 2 del artículo 41 de la Ley de Régimen Tributario Interno por el siguiente:

“a) Las personas naturales y sucesiones indivisas no obligadas a llevar contabilidad, las sociedades y organizaciones de la economía popular y solidaria que cumplan las condiciones de las microempresas y las empresas que tengan suscritos o suscriban contratos de exploración y explotación de hidrocarburos en cualquier modalidad contractual:

Una suma equivalente al 50% del impuesto a la renta determinado en el ejercicio anterior, menos las retenciones en la fuente del impuesto a la renta que les hayan sido practicadas en el mismo;”

DISPOSICIÓN FINAL. Las disposiciones de la presente Ley entrarán en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Dado y suscrito en la Sede de la Asamblea Nacional, ubicada en el Distrito Metropolitano de Quito, a los veintisiete días del mes de diciembre del dos mil dieciséis.

f.) GABRIELA RIVADENEIRA BURBANO
Presidenta

f.) DRA. LIBIA RIVAS ORDÓÑEZ
Secretaria General

Palacio Nacional, en San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, a veintinueve de diciembre de dos mil dieciséis.

Sanciónese y promúlgase

f.) Rafael Correa Delgado, **PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA.**

Es fiel copia del original.- LO CERTIFICO.- Quito, 29 de diciembre de 2016.

f.) Dr. Alexis Mera Giler, **SECRETARIO GENERAL JURÍDICO, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.**

No. 16 184

EL MINISTRO DE INDUSTRIAS Y PRODUCTIVIDAD

Considerando:

Que, el artículo 154, numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador dispone que las Ministras y Ministros de Estado, además de las atribuciones establecidas en la ley, les corresponde: “1. Ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión”;

Que, mediante Decreto Ejecutivo No. 1069 de 10 de junio de 2016, se designó al Economista Santiago León Abad como Ministro de Industrias y Productividad;

Que, el Pleno del Comité de Comercio Exterior, mediante Resolución No. 029-2014 de 17 de diciembre de 2014, en su Art. 1, determinó: “Diferir temporalmente a 0% la tarifa arancelaria ad valorem para la importación de algodón sin cardar ni peinar clasificado en las subpartidas arancelarias 5201.00.10.00, 5201.00.20.00, 5201.00.30.00 y 5201.00.90.00, para un contingente de 17.220TM para el año 2015 y 17.330 para el año 2016 para las empresas afiliadas a la Asociación de Industriales Textiles del Ecuador AITE y 600 TM para los no afiliados a dicho gremio. El cupo concedido para el año 2016 tendrá una extensión de vigencia hasta el 31 de diciembre de 2017”;

Que, en su artículo 2, la mencionada Resolución No. 029-2014 de 17 de diciembre de 2014, dispone: “Los beneficiarios del diferimiento arancelario concedido deberán cumplir con los requisitos que defina el Ministerio de Industrias y Productividad -MIPRO-. El MIPRO deberá establecer dichos requisitos en un plazo de tres meses a partir de la vigencia de la presente resolución e informar al respecto al Pleno del COMEX.”;

Que, mediante Acuerdo Ministerial No. 15 008 de 26 de enero de 2015, el Ministerio de Industrias y Productividad MIPRO, realizó la distribución del cupo señalado anteriormente, entre las 18 empresas afiliadas a la Asociación de Industriales Textiles del Ecuador AITE y para las no afiliadas a dicho gremio;

Que, mediante Resolución No. 15 092 de 10 de marzo de 2015, la Subsecretaría de Comercio y Servicios del Ministerio de Industrias y Productividad MIPRO determinó los requisitos que deberán cumplir los beneficiarios del diferimiento arancelario de algodón sin cardar ni peinar, entre los cuales consta la absorción de cosecha nacional de algodón del año inmediatamente anterior;

Que, el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, es el organismo público rector encargado de dictar y hacer cumplir las políticas normativas y estrategias para el fomento y desarrollo del agro, y de establecer los procedimientos para la aplicación del mecanismo de absorción de la cosecha nacional de algodón, para los actores de la industria textil en el Ecuador y las organizaciones de productores de algodón ubicadas en el territorio nacional;

Que, la Coordinación General de Servicios para la Producción en su Informe Técnico de fecha 18 de noviembre de 2016, manifiesta que: “... se considera conveniente realizar una redistribución de los cupos a las empresas afiliadas a la Asociación de Industriales Textiles del Ecuador AITE para el año 2017 de conformidad con el anexo 1 del presente informe, para lo cual deberán cumplir con la absorción de cosecha nacional”;

En ejercicio de las atribuciones conferidas en el artículo 154 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008; y, en los artículos 17 y 55 del Estatuto del Régimen Jurídico Administración de la Función Ejecutiva y sus reformas; el infrascrito Ministro de Industrias y Productividad.

Acuerda:

Artículo 1.- Autorizar la redistribución de cupos de importación de algodón sin cardar ni peinar clasificado en las subpartidas arancelarias 5201.00.10.00, 5201.00.20.00, 5201.00.30.00 y 5201.00.90.00, para las empresas afiliadas a la Asociación de Industriales Textiles del Ecuador AITE en un monto de 15.300,4 TM para el año 2017; y para los no afiliados a dicho gremio de 600 TM de conformidad con lo establecido en el anexo 1, de la presente Resolución.

Artículo 2.- Las empresas afiliadas a la Asociación de Industriales Textiles del Ecuador AITE, así como las empresas que no se encuentran afiliadas a dicho gremio, para beneficiarse del diferimiento arancelario para el año 2017, deberán haber cumplido con la absorción de cosecha nacional de algodón, de conformidad con lo establecido en la Resolución No. 15 092 de 10 de marzo de 2015 de la Subsecretaría de Comercio y Servicios del Ministerio de Industrias y Productividad MIPRO.

El presente Acuerdo entrará en vigencia a partir de su suscripción, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

COMUNÍQUESE Y PUBLÍQUESE.-

Dado en la ciudad de San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, a los 12 del mes de diciembre de 2016.

f.) Eco. Santiago Efraín León Abad, Ministro de Industrias y Productividad.

Ministerio de Industrias y Competitividad.- f.) Ilegible, Secretaría General.